2026

SICUREZZA E SCIENZE SOCIALI

ANNO XIV
N. 2/2026

Le nuove frontiere della sicurezza urbana

a cura di

Lucio Meglio

ISSN 2283-8740, ISSNE 2283-7523

OPEN ACCESS

SICUREZZA E SCIENZE SOCIALI

La rivista esce sotto l'alto patrocinio
dell'Università degli Studi di Perugia

Con il patrocinio del
Comune di Narni

La rivista si propone di sostenere e di dare voce alle esigenze e alle istanze pluralistiche dei Corsi di laurea universitari che, nel contesto italiano, affrontano in maniera specifica le tematiche di carattere criminologico.

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Laurea Magistrale in "Scienze criminologiche per l'investigazione e la sicurezza"

Università degli Studi Magna Græcia di Catanzaro
Laurea Magistrale "Organizzazioni e mutamento sociale"

Università Cattolica del Sacro Cuore
Laurea Magistrale in "Politiche pubbliche - curriculum Politiche per la sicurezza"

Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti – Pescara
- Laurea Triennale "Sociologia e criminologia"
- Laurea Magistrale "Ricerca Sociale, politiche della sicurezza e criminologia"

Università degli Studi di Perugia
- Laurea Triennale "Scienze per l'investigazione e la sicurezza"
- Laurea Magistrale "Scienze Socio-antropologiche per l'integrazione e la sicurezza sociale"

SICUREZZA E SCIENZE SOCIALI

Direttrice *Sabina Curti* (Università degli Studi di Perugia)

Comitato Direttivo *Fabrizio Fornari* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara), *Christophe Dubois* (Université de Liège), *Maria Cristina Marchetti* (Università di Roma "La Sapienza"), *Giovanna Truda* (Università degli Studi di Salerno), *Philippe Combessie* (Université Paris Nanterre)

Comitato Scientifico *Costantino Cipolla* (Università di Bologna), *Philippe Combessie* (Université Paris Nanterre), *Christophe Dubois* (Université de Liège), *Lucio d'Alessandro* (Università Suor Orsola Benincasa, Napoli), *Maria Caterina Federici*† (Università degli Studi di Perugia), *Fabrizio Fornari* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara), *Tito Marci* (Università di Roma "La Sapienza"), *Dario Melossi* (Università di Bologna), *Massimiliano Mulone* (Université de Montréal, Centre International de Criminologie comparée), *Miguel Angel Nunez Paz* (Universidad de Huelva, ES), *Franco Prina* (Università di Torino), *Monica Raiteri* (Università di Macerata), *Annamaria Rufino* (Università della Campania), *Ernesto Ugo Savona* (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), *Raffaella Sette* (Università di Bologna), *Francesco Sidoti* (Università dell'Aquila), *Jan Spurk* (Université Paris Descartes Sorbonne), *Susanna Vezzadini* (Università di Bologna), *Emilio Viano* (American University - Washington, DC)

Comitato Editoriale *Andrea Antonilli* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara), *Andrea Bilotti* (Università di Roma Tre), *Andrea Borghini* (Università di Pisa), *Francesco Calderoni* (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), *Uliano Conti* (Università degli Studi di Perugia), *Luca Corchia* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara), *Fabio D'Andrea* (Università degli Studi di Perugia), *Maurizio Esposito* (Università degli Studi di Cassino), *Stefania Ferraro* (Università Suor Orsola Benincasa, Napoli), *Silvia Fornari* (Università degli Studi di Perugia), *Enrico Gargiulo* (Università di Bologna), *Rosita Garzi* (Università degli Studi di Perugia), *Maria Grazia Galantino* (Università di Roma "La Sapienza"), *Maria Cristina Marchetti* (Università di Roma "La Sapienza"), *Cirus Rinaldi* (Università di Palermo), *Emanuele Rossi* (Università di Roma Tre), *Chiara Scivoletto* (Università di Parma), *Anna Simone* (Università di Roma Tre), *Giovanna Truda*

(Università degli Studi di Salerno), *Francesca Vianello* (Università di Padova), *Simone D'Alessandro* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara), *Sara Sbaragli* (Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione – ISTC), *Giuseppe Monteduro* (Università del Molise), *Giorgia Mavica* (Università degli Studi di Catania)

Comitato etico *Luca Corchia* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara), *Maurizio Esposito* (Università degli Studi di Cassino), *Francesco Sidoti* (Università dell'Aquila), *Annamaria Rufino* (Università della Campania), *Silvia Fornari* (Università degli Studi di Perugia)

Redazione *Jennifer Malponte* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara)

Progetto grafico di copertina *Jennifer Malponte* (Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara)

Segreteria redazionale redaz.sicurezzascienzesociali@gmail.com

Sommario

Introduzione, *Lucio Meglio* pag. 7

Articoli

Lavoro operativo e sicurezza urbana: identità e funzioni della Polizia locale in Italia, *Lucio Meglio* » 9

La motivazione al servizio pubblico nelle forze di polizia come leva (e limite?) della sicurezza urbana. Riflessioni sociologiche a partire dalla ricerca sul campo, *Rosita Garzi, Renato Infante* » 21

Turisti, rischio climatico e sicurezza urbana: sfide e strategie nelle destinazioni esposte a eventi estremi, *Salvatore Monaco* » 34

La sicurezza urbana a Città del Messico e il ruolo della polizia: riflessioni ed evidenze empiriche a partire da una ricerca sul campo, *Thomas Aureliani, Nando dalla Chiesa, Annaclara de Tuglie* » 50

In-sicurezza urbana e marginalità: le donne rom tra controllo sociale e bisogno di welfare, *Benedetta Turco* » 67

Accesso, equità e sicurezza urbana: un case study su percorsi sanitari di popolazioni migranti, *Enrica Caruso* » 82

Governare l'incertezza: l'Autorità di Pubblica Sicurezza nella città contemporanea, *Vittorio Capuano* » 96

Crimine e sicurezza selettiva nei contesti urbani: tecnologie di controllo e riproduzione della marginalità, *Rosario Palese, Giovanna Truda* » 114

Paura di genere come politica generativa, *Daniela Grignoli, Antonio Leone* » 132

La sicurezza urbana tra diritto penale e controllo sociale: un'analisi critica dei decreti sicurezza, *Francesco De Nigris, Domenico Salvatore Galluccio, Antonietta Cozzi* » 146

Fuori tema
La giustizia riparativa: un nuovo paradigma della giustizia penale, *Leandro Limoccia* » 163
Una riflessione per potenziare il mandato rieducativo del penitenziario, *Evelina Cataldo* » 177

Recensioni
Alberto Pesce (2025), Etnografia della negazione, violenza di genere e costruzione della colpa nelle narrazioni dei detenuti, *Rafaela Hilario Pascoal* » 189

Introduzione

di *Lucio Meglio*[*]

Il tema affrontato in questo numero è di quelli estremamente complessi e difficili da qualsiasi punto di vista lo si voglia affrontare. Ciò per molte ragioni. Innanzi tutto, la sicurezza urbana è tante cose diverse a loro volta confuse ed indeterminate non solo a livello definitorio. Essa poi storicamente muta, come percezione collettiva, nel tempo e nello spazio creando ulteriori problemi identificativi. In secondo luogo, lo studio di questo tipo di concetto e la prassi ad esso connessa sono demandati a molti ambiti disciplinari diversi e tra loro concorrenti che tendono a complicare il problema e ad accavallarlo in modo accidentale frantumandolo in definizioni euristiche di difficile composizione. Ancora la sicurezza, il rischio, il pericolo, sono parole cariche di valenza ideologica che l'insicurezza prodotta dalla modernità ha incrementato e che la politica odierna conserva e rilancia con le sue leggi ed i suoi slogan. Infine ci troviamo di fronte ad un fenomeno imprevedibile, in cui le variabili intervenienti possono avere come effetto un evento, e spesso anche il suo contrario.

Ciò premesso, si può ben capire come analizzare il tema della sicurezza urbana richieda una prospettiva multifocale, visti i molteplici piani coinvolti e la complessità dell'argomento. Se fino alla fine del secolo scorso in Italia tale argomento veniva considerato appannaggio esclusivo delle scienze giuridiche, è con il decreto legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito in legge il 24 luglio 2008, che il termine sicurezza pubblica è sostituito con la locuzione "sicurezza urbana" intesa come categoria sociologica. Un cambio di paradigma per il quale alla produzione di sicurezza dei cittadini non concorrono più soltanto le Forze dell'ordine che presidiano le strade, ma anche e soprattutto la conformazione dei quartieri, la conformazione degli edifici, i caratteri della rete viaria, l'illuminazione delle strade, la dotazione di telecamere e tutto ciò grazie al quale il reato lo si può prima prevenire e poi punire.

Il numero monografico vuole affrontare questo enorme ambito di studio partendo da più dimensioni, teorico ed esperienziali, presentando alcune

DOI: 10.5281/zenodo.23694808

[*] Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale. l.meglio@unicas.it.

opportunità e nuovi campi di ricerca in rapporto al tema sicurezza, città e qualità della vita.

Il contributo del curatore inaugura la discussione con un saggio sul ruolo della Polizia locale come nuovo attore regolatore della sicurezza urbana. Rosita Garzi e Renato Infante insistono sul ruolo sociale della Polizia non solo come esecutore di norme, ma come attore di prossimità, presentando i risultati di un'indagine empirica volta ad analizzare alcune tendenze motivazionali emerse in contesti di elevata pressione, come nel corso della pandemia da Covid-19.

Il tema della debole integrazione tra politiche di sicurezza urbana e pianificazione turistica è sviluppato nel saggio di Salvatore Monaco in cui l'autore presenta i risultati di una ricerca qualitativa condotta in Friuli-Venezia Giulia, regione di confine caratterizzata da un sistema turistico policentrico e da una marcata esposizione a rischi climatici.

Il discorso sulla sicurezza urbana, in questo caso in una prospettiva internazionale, è ulteriormente sviluppato dal saggio di Aureliani Thomas, Nando Dalla Chiesa e Annaclara De Tuglie dove si presentano le evidenze empiriche di una ricerca sul campo condotta a Città del Messico. In modo diverso Benedetta Turco affronta il tema della marginalità sociale e delle sue implicazioni sulle politiche sociali urbane.

Il contributo di Enrica Caruso affronta l'argomento della marginalità sociale focalizzando l'attenzione sul caso delle donne rom: tra controllo sociale e welfare.

Il tema dell'evoluzione normativa e del ruolo delle Forze di Polizia nella gestione della pubblica sicurezza è oggetto del contributo di Vittorio Capuano, mentre Giovanna Truda e Rosario Palese affrontano l'attuale tematica del controllo tecnologico nel suo legame con la marginalità sociale.

Il contributo di Daniela Grignoli e Antonio Leone sposta il discorso sul rapporto tra paura di genere e percezione della sicurezza urbana. I decreti sicurezza emanati negli ultimi anni in Italia sono oggetto di studio da parte di Antonietta Cozzi, Francesco De Nigris e Domenico Galluccio. Infine, Anna Santovito, nel suo articolo, affronta il tema del rapporto tra donne anziane e percezione della sicurezza nello spazio urbano.

In conclusione, il numero fornisce un inquadramento aggiornato e approfondito delle principali sfide e campi di analisi che interessano il problema della sicurezza urbana, con uno sguardo multidisciplinare documentato e aggiornato.

Lavoro operativo e sicurezza urbana: identità e funzioni della Polizia locale in Italia

di *Lucio Meglio*[*]

A partire dalla metà degli anni Ottanta, le riforme in tema di pubblica sicurezza hanno ridefinito il concetto di sicurezza urbana determinando, tra le varie novità, la metamorfosi del ruolo operativo della Polizia locale. Il saggio, mediante un'analisi teorico esplorativa su fonti secondarie, esamina l'evoluzione di questa figura, oggi investita di competenze sempre più eterogenee a cui non è tuttavia corrisposta una cultura organizzativa omogenea. L'analisi si focalizza sulle tensioni identitarie di un corpo professionale strutturalmente ibrido, sospeso tra la dipendenza amministrativa dall'ente locale e le funzioni operative di forza di polizia.

Parole chiave: pubblica sicurezza; organizzazione; Polizia locale; sicurezza urbana; Pubblica amministrazione; tensioni identitarie.

Operational work and urban security: identity and functions of local Police in Italy

Since the mid-1980s, public safety reforms have redefined the concept of urban security, leading, among various developments, to the metamorphosis of the local Police. Through a theoretical and exploratory analysis of secondary sources, this essay examines the evolution of this figure, who is now tasked with increasingly heterogeneous responsibilities that have not, however, been matched by a homogeneous organizational culture. The analysis focuses on the identity tensions within a structurally hybrid professional body, suspended between its administrative dependency on local authorities and its operational functions as a police force.

Keywords: public safety; organization; local Police; urban security; Public administration; identity tensions.

Introduzione

Nell'ultimo periodo in Italia si è determinato un notevole interessamento delle diverse comunità scientifiche verso le problematiche inerenti alla sicurezza urbana, anche a seguito dei numerosi fatti di cronaca che hanno interessato varie zone del territorio nazionale.

DOI: 10.5281/zenodo.23694855

[*] Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale. l.meglio@unicas.it.

Posto che con il termine sicurezza urbana intendiamo quanto stabilito dall'art. 4 del d. L n. 14/2017 ossia:

> il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione di fattori di marginalità e di esclusione sociale, prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile

l'indagine scientifica ha avuto modo di allargare il suo raggio d'azione, toccando questioni che non hanno riguardato più solo quelle inerenti alla sfera giuridica o del contrasto al crimine, ma altre che interessano direttamente le persone che vivono ed agiscono lo spazio urbano. Ciò che viene evidenziato è il passaggio dalla sicurezza pubblica come bene altamente istituzionalizzato, alla sicurezza urbana che aggiunge alla *se-curitas* la qualità della vita come pieno godimento dei luoghi di una città. Oggi alla produzione di sicurezza dei cittadini concorrono non soltanto le Forze dell'ordine che presidiano le strade, ma concorrono altresì la conformazione dei quartieri, l'aspetto degli edifici, i caratteri della rete viaria, l'illuminazione delle strade, la dotazione di telecamere e tutto ciò grazie al quale il reato lo si può prima prevenire e poi punire.

In questo campo tra le varie aree problematiche toccate dalle scienze sociali, quelle maggiormente frequentate e considerate dagli studiosi più interessanti sono: l'evoluzione semantica e normativa del concetto di sicurezza (Galantino, 2010; Battistelli, 2013; 2015); rischio e prevenzione nelle aree urbane (Mattioli, 2012; 2014) e diritti umani e sicurezza (Melotti, 2011; Barberis, 2017; Fabini, 2023). Tutte pongono al centro dell'attenzione la sicurezza intesa come «bene che la società garantisce ai suoi membri per mezzo di una adeguata organizzazione contro i rischi ai quali sono esposti» (Petrilli, 1953: 23). Il focus resta quindi il cittadino, segnato dall'incertezza della società attuale. Tale condizione ha imposto alle scienze sociali un approfondimento teorico ed empirico volto a verificare se e come questo stato possa essere superato (Federici, Romeo, 2017).

La pur vasta letteratura in materia ha tuttavia trascurato i diretti responsabili della sicurezza urbana: gli operatori sul campo, ovvero le Polizie locali. Fatta eccezione per alcuni studi sul benessere lavorativo (Bellezza, Cordero, Polletti, 2005; Ferrante, 2015; Begnis, 2022) o sull'evoluzione normativa dei regolamenti di funzionamento di questo corpo di polizia (Carrer, 2009), il ruolo della polizia di prossimità nel garantire la sicurezza urbana

rimane un ambito ancora poco indagato dalla letteratura sociologica, organizzativa e istituzionale. Al fine di approfondire questo vasto ambito, il saggio, mediante un'analisi teorico-esplorativa basata su fonti secondarie, affronta il tema della trasformazione identitaria e organizzativa della Polizia locale in Italia, considerandola non solo come semplice articolazione amministrativa, ma come corpo professionale attraversato da tensioni identitarie, normative, simboliche e operative.

1. La rilevanza sociologica del lavoro della Polizia locale

Nel sistema integrato di gestione della sicurezza urbana, composto da diverse forze, si inseriscono le Polizie locali. Esse, infatti, con il tipo specifico di servizio di prossimità compiuto in questo campo, sono le prime a costruire il contatto fra la popolazione e la percezione della sicurezza. Ma questo tipo di attività non è altro che uno dei servizi che esse svolgono. Gli interventi che oggi effettuano gli agenti appartenenti a questo Corpo hanno un raggio d'azione molto più ampio di quanto comunemente si creda, e la loro organizzazione è andata mutando con i cambiamenti complessivi che hanno investito l'Italia, adeguandosi alle nuove necessità ed ai nuovi bisogni della collettività. Per questi operatori, quindi, esiste una situazione di emergenza quotidiana da affrontare che raramente viene vista come rilevante. L'attenzione allo studio di questo particolare ambito lavorativo è giustificata dall'importanza sociologica che assume la sua organizzazione. Come dimostrato da ricerche internazionali (Agrawal, Hoyt, Wilson, 2022; Verschuere et al., 2025), il loro lavoro si caratterizza per uno specifico orientamento tecnico-specialistico. Tale ruolo è centrale sia nel sistema integrato di sicurezza urbana, sia come oggetto di studio nell'alveo della Pubblica amministrazione.

Considerata la centralità assunta dalla Polizia locale nel comparto della sicurezza urbana, appare opportuno delinearne preliminarmente l'evoluzione storica e il perimetro normativo entro cui opera.

Con Polizia locale facciamo riferimento ai Corpi di Polizia municipale e provinciale che svolgono nei territori dei singoli comuni i compiti previsti dalla Legge Quadro n. 65/1986, per mezzo della quale il legislatore ha affidato alla figura degli ex vigili urbani il settore delicato e strategico della sicurezza, della gestione della vivibilità e della pace sociale negli spazi urbani, diventando con il passare degli anni un punto di riferimento per i cittadini. Compiti in seguito ampliati con la Legge 24 luglio 2008 n.125 che introduce normativamente la locuzione *sicurezza urbana* intesa come categoria

sociologica, figlia del terzo millennio, formalizzata per dare cittadinanza ai poteri di intervento dei sindaci in tema di controllo dell'ordine pubblico (Mangiardi, 2009).

Le funzioni ad essa assegnate risultano alquanto ampie e comprensive di tutti gli ambiti riferiti alla sicurezza sociale: polizia stradale all'interno dell'ambito territoriale del comune di competenza; polizia giudiziaria limitatamente ai comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza (art. 57 co.3 CPP); di polizia amministrativa stabilite dall'art. 18 del DPR n. 616/1977 (le funzioni amministrative relative alla materia «polizia locale urbana e rurale» concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali); di pubblica sicurezza con compiti ausiliari; di polizia ambientale, edilizia, ittico-venatoria e demaniale e di polizia veterinaria, sanitaria e commerciale. A tutto ciò si aggiungono specifiche leggi regionali che attribuiscono particolari compiti e funzioni agli organi di Polizia locale e provinciale[1].

In questo modo, a partire dai primi anni Duemila, la Polizia Locale ha acquisito un peso preponderante nella gestione della sicurezza urbana, incrementando di fatto i compiti istituzionali dei singoli comandi. Accanto a ciò, come afferma Stefano Padovano: «non si può scordare che questo processo di rimodulazione della posizione sociale delle Polizie locali prende le mosse da un nuovo modo di intendere le relazioni tra i cittadini e le Istituzioni, in buona parte collegato al processo di trasformazione della società europea, alla progressiva erosione della sfera pubblica statuale, e quindi dello stato sociale» (Padovano, 2021: 43).

La Polizia locale diventa dunque il principale soggetto regolatore della vita di tutti i giorni all'interno dello spazio pubblico cittadino. Non semplice regolatrice del traffico, bensì garante della legalità commerciale, custode dell'ambiente e presidio attivi dello spazio pubblico, essenziale per la sicurezza dei cittadini, dal centro alle periferie.

Da queste caratteristiche salienti, seppure individuate schematicamente, è lecito definire la Polizia locale come un'organizzazione formale e

[1] Mentre si scrive, in Parlamento è in corso la discussione di una proposta di legge volta a riformare la Polizia Locale. Tra le principali novità figurano l'ampliamento delle dotazioni operative standardizzate, l'accesso diretto alle banche dati del Ministero dell'Interno, il rafforzamento del collegamento con le altre Forze dell'ordine e l'introduzione di specifici corsi di formazione. La riforma continua a militarizzare progressivamente il corpo, senza tuttavia incidere sullo status giuridico e professionale, che rimane ancorato alle Amministrazioni pubbliche.

complessa (Barnard, 1970), di vaste ed eterogenee dimensioni, inserita in un più ampio sistema organizzativo, la Pubblica amministrazione, che svolge la propria attività perseguendo il fine determinato di servire al benessere ed alla sicurezza della popolazione di un determinato territorio comunale, in momenti continuativi, mediante risorse, mezzi e personale propri, ma legati al sistema organizzativo generale delle Regioni con proprie strutture ed una particolare organizzazione del lavoro amministrativo costruita *ad hoc* e regolata da norme, in modo da interagire da un lato con le organizzazioni similari delle Forze dell'ordine e dall'altro con il più vasto sistema sociale ed ambientale costituito dalla città moderna.

2. L'identità incerta

L'identificazione organizzativa costituisce un elemento fondante delle organizzazioni formali. In ambito sociologico, tale concetto è centrale per analizzare il rapporto tra individuo e collettività, nonché le dinamiche intergruppo, con particolare riferimento alla gestione dei conflitti e della diversità. In questo contesto la teoria della categorizzazione di sé (SCT) elaborata da John Turner (1987) riveste una parte rilevante nell'approccio psico-sociologico allo studio delle organizzazioni in quanto ha come obiettivo quello di comprendere, spiegare e prevedere come le persone arrivino a pensarsi, sentirsi e agire come un gruppo sociale e quali siano le condizioni in cui ciò accade. La *Self-Categorization Theory* riconosce come i percipienti siano sia individui sia membri di un gruppo; spiega come e quando le persone definiscono sé stesse come entità individuali o di gruppo e le relative implicazioni, ed esamina l'impatto di questa variabilità nella percezione di sé (dal passaggio dall'Io al Noi) sulla comprensione della mente e del comportamento. La SCT si focalizza dunque sulla definizione cognitiva di sé, analizzando come e in quali circostanze gli individui si percepiscano come membri di una collettività organizzativa. In altri termini, la teoria chiarisce i processi attraverso cui un insieme di persone viene riconosciuto e vissuto sul piano identitario come un gruppo. È proprio a partire da questa premessa teorica che, come si argomenterà di seguito, è possibile decodificare la complessità identitaria della Polizia locale italiana.

Il tema dell'identità lavorativa assume una particolare pregnanza nel lavoro delle Forze dell'ordine, un tema complesso basato su una forte cultura organizzativa, su di una particolare forma di socializzazione professionale e sull'interiorizzazione di valori specifici. Si è di fronte, cioè, a una combinazione di elementi dell'identità sociale (come l'appartenenza al gruppo) e

dell'identità personale, caratterizzati spesso da una vocazione piuttosto che da un semplice impiego. L'organizzazione lavorativa della pubblica sicurezza si caratterizza per una cultura professionale forte, che definisce i paradigmi e gli assunti di base, distinguendola nettamente da altre professioni. I valori fondamentali includono spesso la disciplina, la gerarchia, la dedizione e la protezione della comunità. Speculare all'aspetto valoriale è quello dell'identità professionale che si forma attraverso un intenso processo di socializzazione, specialmente nelle organizzazioni a ordinamento militare (come l'Arma dei Carabinieri), dove si interiorizzano norme e ruoli specifici anche e soprattutto mediante l'utilizzo comune di una uniforme (*uniformis* – stessa forma), che non solo simboleggia quella che Turner definisce l'uniformità intragruppo, ma trasmette all'esterno l'idea di un gruppo saldo e coerente come dimostrato da alcune ricerche internazionali sul tema (Filstad, 2022; Rowe et al., 2023; De Camargo, 2025).

L'identità di appartenenza funge altresì da tratto distintivo per il riconoscimento pubblico e la costruzione di un'immagine pubblica positiva (Hogg, Terry, 2000). In questo processo, la sedimentazione di stereotipi – consolidati o emergenti – offre una chiave di lettura utile a definire i modelli comportamentali e l'immagine sociale delle Forze dell'ordine. Un'immagine veicolata spesso anche per mezzo del genere letterario o cinematografico: il maresciallo Rocca o il maresciallo Cecchini, che definiscono lo stereotipo del carabiniere onesto, altruista, socievole e gentile. O ancora le immagini dei protagonisti della serie *Il capitano*, riguardante l'attività investigativa della Guardia di finanza, che offre una visione più tecnica e professionale rispetto alle serie sui Carabinieri (Gasperini, Montanari, 2007). Esempi di riti collettivi che rafforzano il grado di identificazione di un gruppo con la relativa categorizzazione sociale.

Mentre l'identità delle Forze dell'ordine (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria e Vigili del Fuoco) appare ben definita, quella della Polizia Locale (che non rientra tra le Forze di Polizia ex art. 16 legge n.121/1981) delinea una identità intragruppo più articolata e dai contorni meno netti. Se fino alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso la figura del vigile urbano era ben radicata nel tessuto storico e nell'immaginario collettivo italiano, con le guardie municipali che raffiguravano una presenza rassicurante e familiare nelle strade nostrane, figura celebrata anche nel grande schermo da Alberto Sordi con il vigile Otello Celletti, o ancora da Lino Banfi nella miniserie televisiva *Il vigile urbano*, con la riforma portata a compimento agli inizi del Duemila l'introduzione della dizione *polizia locale* o *municipale* ha portato ad un conseguente smembramento e moltiplicazione delle figure di operatori di polizia locale. È così che

ogni Regione dispone di una propria normativa che disciplina aspetti specifici di questo Corpo, creando differenze significative sul territorio nazionale e chiamando le professionalità coinvolte ad una ridefinizione di identità, ruoli e competenze.

La regolazione di tale processo è apparsa fin da subito alquanto frammentata e complessa. Negli ordinamenti regionali infatti numerosi sono gli elementi di contraddizione e gli spazi di incertezza amministrativa, che creano spesso attività regolate da una molteplicità di livelli normativi con una conseguente organizzazione lavorativa ed identitaria che vive in uno stato di permanente transizione. Questa condizione ha dirette conseguenze sull'identità lavorativa degli agenti di Polizia locale divisi tra il ruolo amministrativo comunale e quello di operatori di sicurezza urbana. Tra le principali difficoltà riscontrate vi sono: il riconoscimento professionale, il confronto diretto con i cittadini e l'alto livello di stress lavorativo.

In merito alla prima problematica di fatto la Polizia locale è inserita all'interno dell'organigramma dell'Amministrazione comunale di appartenenza alle dirette dipendenze del sindaco e del dirigente di area il quale coordina e sovraintende l'applicazione delle direttive comunali e regionali. Da qui discende il ruolo "ibrido" degli agenti, i quali spesso vivono una scissione di identità tra la percezione di essere impiegati del Comune e il ruolo operativo di polizia. Si tratta di un ruolo caratterizzato non solo da minori tutele normative e previdenziali rispetto alle Forze dell'ordine, ma anche da un'identità simbolica frammentata, esemplificata dalla disomogeneità delle divise e dai colori delle auto di servizio tra le diverse Regioni (Tab.1).

Tab.1 – Colorazioni delle divise e del comparto auto delle Polizie locali in Italia

Regione	Divise	Auto
Abruzzo	Blu con banda riflettente	Bianco con fiamme laterali blu e verdi
Basilicata	Blu notte	Argento con bande blu
Calabria	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Campania	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Emilia Romagna	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Friuli Venezia Giulia	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Lazio	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Liguria	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Lombardia	Bianco - verde	Bianco con banda verde
Marche	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Molise	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Piemonte	Blu di Prussia	Bianco con banda verde
Puglia	Blu notte	Blu con bande bianche
Sardegna	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Sicilia	Blu notte	Bianco con banda azzurra

Toscana	Celeste	Bianco con banda rossa
Trentino Alto Adige	Blu con banda riflettente	Bianco con banda rossa
Umbria	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Valle D'Aosta	Blu notte	Bianco con banda azzurra
Veneto	Blu notte	Blu con bande bianche

Differenze presenti anche nella dotazione di armi dove la decisione sulla tipologia di armamento è demandata ai regolamenti comunali che decidono se armare gli agenti e con quali strumenti. La difficoltà di una chiara definizione identitaria dell'agente di Polizia locale ha ripercussioni dirette sulla percezione del ruolo che assolvono all'interno del tessuto urbano. I cittadini continuano a percepirli come "vigili" dediti quasi esclusivamente alle sanzioni amministrative o alla gestione del traffico, sottovalutando la loro natura dinamica e il loro ruolo di prossimità, come primo punto di riferimento per la sicurezza urbana. Una percezione dovuta anche all'utilizzo erroneo che i mezzi di comunicazione spesso fanno del termine vigile urbano al posto di agente di polizia locale, tramandando un linguaggio non più al passo con i tempi. Significativo che nell'ultimo rapporto Eurispes sulla fiducia dei cittadini nei confronti delle Forze di Polizia, la Polizia locale si attesti all'ultimo posto, unico Corpo a raggiungere un dato ben al di sotto del 50% (Tab.2 – Eurispes, 2024), e il fatto che, tra i giovani della Generazione Z, nessuno aspiri a indossare la divisa della Polizia locale, prediligendo invece, in ordine di preferenza: l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato e l'Esercito (Osservatorio sulle professioni in divisa, 2025).

Tab.2 – Fiducia degli italiani nelle Forze dell'ordine e militari

Corpo	Gradimento (%)
Vigili del Fuoco	80
Polizia di Stato	60,3
Guardia di Finanza	59,6
Polizia Penitenziaria	59
Arma dei Carabinieri	55
Polizia locale	43,3
Forze militari	
Marina Militare	70,3
Guardia costiera	69,4
Aeronautica	68,7
Esercito	66,5

La mancanza di una uniformità organica nell'assetto organizzativo e identitario della Polizia Locale, unita al progressivo processo di "militarizzazione" del Corpo, ha prodotto, da un lato, una de-individuazione degli operatori percepiti come estranei a un sistema integrato con le altre Forze

dell'ordine e confinati in un limbo lavorativo e, dall'altro, ha incrinato il legame di fiducia con i cittadini, che hanno smarrito la figura di prossimità attenta alle esigenze della collettività quale era il vigile urbano. Come hanno affermato Rizer e Mooney (2002), quando le persone assumono determinati ruoli, adottano anche i comportamenti e percezioni a essi associati. Nel nostro caso se la Polizia locale inizia ad operare esclusivamente come una forza di pubblica sicurezza, il rischio è che possa pensare come una forza armata, adottando una mentalità che porta a considerare i cittadini con cui interagisce come probabili aggressori, perdendo così il contatto di prossimità con la popolazione.

Conclusioni

Come si è potuto osservare la definizione attuale della struttura organizzativa della Polizia locale è stata attuata a seguito della centralizzazione della gestione della sicurezza urbana nella figura del sindaco. Essa risponde ad esigenze di controllo, di natura fondamentalmente amministrativa e politica, ma anche di natura economica, che il potere governativo ha su un servizio di fondamentale importanza per la popolazione. La funzionalità di un simile Corpo, infatti, certamente può costituire un utile credito da giocare negli scambi materiali e simbolici che avvengono tra politica e società civile, come avviene di fatto già in altre componenti delle Forze dell'ordine (Cifaldi, 2017).

L'analisi esplorativa, condotta esaminando le diverse sfaccettature della materia, ha inteso evidenziare le contraddizioni che la riforma della sicurezza urbana ha generato nell'operato della Polizia locale. A una definizione onnicomprensiva del concetto di sicurezza, infatti, non è seguita la creazione di una figura professionale specializzata, normativamente tutelata e dall'identità omogenea. Fra i temi più rilevanti emersi, che investono le scienze sociali in un settore ancora del tutto poco esplorato, il primo riguarda l'identità professionale degli agenti di Polizia locale. In questo ambito la *Self-Categorization Theory* offre un solido quadro concettuale per comprendere come gli agenti strutturino la propria identità sociale in risposta a stimoli contrastanti. In questa specifica area problematica sembra infatti acquistare particolare significatività l'analisi delle possibili spiegazioni inerenti alle difficoltà esistenti sul piano delle due componenti che caratterizzano questa professione: il livello amministrativo relativo allo status di dipendenti comunali, con quello operativo di equiparazione con le Forze di polizia.

Un'ulteriore criticità risiede nell'eterogeneità regionale relativa agli standard operativi della Polizia Locale: si osserva, infatti, una marcata frammentazione che va dalle procedure di reclutamento, variabili a seconda dell'ente locale, sino alla difformità di divise, dotazioni strumentali, orari di turno e parchi veicolari. Per concludere, connessa alle prime due vi è un'ulteriore area da approfondire, già presente negli studi sulle organizzazioni, ossia quella inerente al fattore umano sia inteso come benessere lavorativo, sia nel legame particolare che sussiste tra gli operatori della Polizia locale e la popolazione. In questo caso, gli aspetti che richiedono un maggiore approfondimento, riguardano: la formazione congiunta e comune del personale, l'organizzazione del lavoro su scala nazionale e la soddisfazione del personale del lavoro, per scongiurare il rischio di *burnout*, fenomeno sempre più frequente tra gli operatori di questo settore (Setti, Argentero, 2013; Carrer, Garbarino, 2015).

Tale scenario evidenzia la rilevanza sociologica di un'analisi approfondita su una cultura organizzativa peculiare, distinta dai modelli di polizia più noti. Tale analisi, oltre a considerare la specifica identità storica dell'ex corpo dei vigili urbani, deve integrare nuovi strumenti operativi e identitari, capaci di adattarsi alle evoluzioni della sicurezza urbana.

Riferimenti bibliografici

Agrawal D.R., Hoyt W.H., Wilson J.D. (2022). Local policy choice: Theory and empirics. *Journal of Economic Literature*, 60(4): 1378-1455. https://doi.org/10.1257/jel.20201490.

Altamura L. (2014). Gli strumenti tecnologici a supporto delle attività della Polizia Locale Italiana. *Sicurezza e scienze sociali*, 1: 108-118. https://doi.org/10.3280/SISS2014-001009.

Barberis M. (2017). *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*. Bologna: Il Mulino.

Barnard C.I. (1970). *Le funzioni del dirigente*. Torino: UTET.

Battistelli F. (2013). Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica? *Quaderni di Sociologia*, 63: 105-126.

Battistelli F. (2015). *La fabbrica della sicurezza*. Milano: FrancoAngeli.

Begnis E. (2022). Creatività ed iniziativa: la Polizia Locale di Ravenna e il Problem Oriented Policing come strategia di intervento. *Rivista Italiana di Conflittologia*, 44: 123-163.

Bellezza S., Cordero N., Polletti A. (2005). *Fattori di stress nella polizia. Indagine sulla polizia locale*. Roma: Laurus Robuffo.

Carrer F. (a cura di) (2009). *Le politiche di sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*. Milano: FrancoAngeli.

Carrer F., Garbarino S. (2015). *Lavorare in polizia: stress e burnout*. Milano: FrancoAngeli.

Cifaldi G. (2017). Sicurezza e ordine pubblico: nuovi paradigmi. *Sociologia*, 3: 10-20.

De Camargo C. (2025). Fact 31: The police uniform serves an important symbolic purpose. In: *50 Facts Everyone Should Know about the Police*. Bristol: Policy Press.

Eurispes (2024). *36° Rapporto Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Fabini G. (2023). *Polizia e migranti in città. Negoziare il confine nei contesti locali*. Roma: Carocci.

Federici M.C., Romeo A. (a cura di) (2017). *Sociologia della sicurezza. Teorie e problemi*. Milano: Mondadori.

Ferrante D. (2015). Polizia municipale. Sicurezza e benessere lavorativo. In: Cipolla C., Mazzetti M., Veneri L. (a cura di), *Sicurezza e salute sul lavoro*. Milano: FrancoAngeli.

Filstad C. (2022). 'If I'm not police, then who am I?': About belonging and identity in the police. *International Journal of Police Science & Management*, 24(4): 417-426. https://doi.org/10.1177/14613557221106099.

Galantino M.G. (2010). *La società della sicurezza. La costruzione sociale della sicurezza in situazioni di emergenza*. Milano: FrancoAngeli.

Gasperini G., Montanari A. (a cura di) (2007). *Stereotipi vecchi e nuovi. L'immagine delle Forze Armate italiane*. Milano: FrancoAngeli.

Hogg M.A., Terry D.J. (2000). Social identity and self-categorization processes in organizational contexts. *Academy of Management Review*, 25: 121-140.

Mangiardi R. (2009). Il ruolo della Polizia Locale nella sicurezza urbana. In: Carrer F. (a cura di), *Le politiche di sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*. Milano: FrancoAngeli.

Mattioli F. (2012). *Sociologia della sicurezza urbana. Il progetto "Viterbo città sicura e sodale"*. Acireale-Roma: Bonanno.

Mattioli F. (2014). *Società del rischio e sicurezza urbana*. Acireale-Roma: Bonanno.

Meglio L., Battisti F.M. (2009). Ignoranza della legge ed educazione alla legalità in una società complessa. *Sociologia del diritto*, 2: 181-188. https://doi.org/10.3280/SD2009-002013.

Melotti U. (2011). *Migrazioni e sicurezza. Criminalità, conflitti urbani, terrorismo*. Chieti: Solfanelli.

Osservatorio sulle professioni in divisa (2025). *I giovani e la carriera militare*. Dossier online. https://www.nissolinoorsi.it.

Padovano S. (2021). *La sicurezza urbana. Da concetto equivoco a inganno*. Fano: Deviazioni.

Petrilli G. (1953). *La sicurezza sociale*. Rocca San Casciano: Cappelli.

Rizer A., Mooney E. (2002). The evolution of modern use of force policies and the need for professionalism in policing. *The Federalist Society Review*, 21: 114-126.

Rowe M., Jones M., Millie A., Ralph L. (2023). Visible policing: Uniforms and the (re)construction of police occupational identity. *Policing and Society*, 33(2): 222-237. https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2096608.

Selmini R. (a cura di) (2004). *La sicurezza urbana*. Bologna: Il Mulino.

Setti I., Argentero P. (2013). Lo stress negli operatori di polizia locale: contributo all'adattamento italiano di uno strumento per la misura di stressor operativi e organizzativi. *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 35(3): 157-162.

Stefanizzi S., Verdolini V. (2012). Le metamorfosi dell'ordine pubblico: il concetto di sicurezza urbana. *Sociologia del diritto*, 3: 103-136.

Turner J. (1987). *Rediscovering the Social Group: A Self-categorization Theory*. Oxford: Blackwell.

Verschuere B., Roets A., Steyvers K., Wauters B., Berkvens L., De Smedt N., Goutry W., Pittoors G., Van Severen R., Haesevoets T. (2025). Analysing policy actors' preferences for different modes of governing in local government. *Policy & Politics*, 53(1): 22-43. https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000048.

La motivazione al servizio pubblico nelle forze di polizia come leva (e limite?) della sicurezza urbana. Riflessioni sociologiche a partire dalla ricerca sul campo

di *Rosita Garzi, Renato Infante*[*]

Il contributo si interroga sul possibile ruolo delle forze di polizia nel processo di transizione verso modelli di *governance* partecipata della sicurezza urbana, a partire da un'indagine quantitativa condotta su 203 operatori e centrata sulla misurazione della *Public Service Motivation* (PSM) e della burocratizzazione percepita. I dati evidenziano un forte orientamento al servizio pubblico e alla collettività, frenato tuttavia dalla rigidità burocratica organizzativa. La tensione tra valori professionali e conformità procedurale rischia infatti di ostacolare lo sviluppo di pratiche collaborative e di prossimità con la comunità. Il nesso tra PSM e *governance* partecipata viene qui proposto come ipotesi interpretativa, da sottoporre a successive verifiche empiriche.

Parole chiave: Public Service Motivation (PSM); Sicurezza urbana; Governance partecipata; Forze di polizia; servizio pubblico; rigidità burocratica.

Public service motivation in the police force as a driver (and a limitation?) of urban security. Sociological reflections based on field research

This paper explores the possible role of the police in the transition towards models of participatory governance of urban security, drawing on a quantitative survey of 203 officers focused on the measurement of *Public Service Motivation* (PSM) and perceived bureaucratisation. The data reveal a strong commitment to public service and the community, which is, however, held back by organisational bureaucratic rigidity. The tension between professional values and procedural compliance risks hindering the development of collaborative practices and community outreach. The link between PSM and participatory governance is proposed here as an interpretative hypothesis, to be tested in further empirical research.

Keywords: Public Service Motivation (PSM); urban security; participatory governance; police forces; public service; bureaucratic rigidity.

DOI: 10.5281/zenodo.23694892

[*] Università degli Studi di Perugia. rosita.garzi@unipg.it; renato_infante@libero.it.

Rosita Garzi, Renato Infante

Introduzione

Negli ultimi due decenni, intorno al concetto di sicurezza pubblica si è aperto un dibattito di ampia portata, caratterizzato da una profonda trasformazione semantica e concettuale, che ha condotto a una sua progressiva ridefinizione come categoria sociologica (Pitch, 2006). Tradizionalmente considerata dominio esclusivo delle scienze giuridiche e declinata prevalentemente in termini repressivi, la sicurezza pubblica è stata progressivamente riconosciuta come bene pubblico (Amendola, 1997). Questo slittamento segna l'emergere di un nuovo approccio epistemologico alla sua definizione. In questa prospettiva si inscrive il concetto di sicurezza urbana, che non si limita al contrasto del crimine, ma abbraccia anche il rafforzamento della coesione sociale, il miglioramento della vivibilità degli spazi cittadini e la prevenzione del degrado urbano.

Ne deriva un cambiamento di approccio, dalla repressione alla creazione di condizioni strutturali, sociali e ambientali favorevoli alla prevenzione; in tale prospettiva la gestione della sicurezza non è più monopolio dello Stato esercitato attraverso le forze dell'ordine, ma diviene il risultato di processi collaborativi che coinvolgono molteplici attori: amministrazioni, forze di polizia statali e locali, operatori sociali, cittadini, settore privato (Battistelli, 2013). Una sorta di transizione dal modello di *government*, caratterizzato da strutture gerarchiche e processi decisionali top-down, a modelli di *governance* partecipata, nei quali la sicurezza è prodotta attraverso reti collaborative multi-stakeholder (Johnston, Shearing, 2003).

Si tratta di una traiettoria ampiamente documentata anche dal dibattito italiano sulla sicurezza urbana partecipata che, a partire dalle esperienze regionali e municipali avviate dagli anni Novanta, ha messo in luce sia le potenzialità delle politiche locali e integrate di sicurezza, sia il ruolo ambivalente che le polizie, nazionali e locali, vi svolgono (Selmini, 2004; Braccesi, Selmini, 2005). In questa prospettiva, gli studi sulla cultura organizzativa e professionale delle polizie italiane (Palidda, 2000) hanno evidenziato come la transizione verso modelli di prossimità si scontri con culture istituzionali consolidate, gerarchie rigide e logiche di corpo che differenziano profondamente le diverse organizzazioni di polizia operanti nel contesto nazionale.

In questo scenario di transizione, anche il ruolo delle forze di polizia potrebbe ridefinirsi profondamente, passando da esecutori di funzioni repressive a collaboratori di reti di sicurezza, da detentori esclusivi del monopolio delle forza legittima e soggetti orientati all'ordine pubblico a operatori della sicurezza partecipata, in linea con la più generale trasformazione del *policing* nella società del rischio, sempre più orientato alla gestione e alla co-

municazione di conoscenza sui rischi in rete con altri attori (Ericson, Haggerty, 1997). Questa trasformazione, sebbene non facilitata dai modelli organizzativi gerarchici, richiederebbe non solo nuove competenze tecniche e organizzative, ma anche, e forse soprattutto, una ridefinizione dell'identità professionale e della motivazione al servizio (Perry, Wise, 1990).

In tale prospettiva, potrebbe essere rilevante valutare il ruolo della *Public Service Motivation* (PSM), intesa come predisposizione individuale a rispondere a scopi di utilità collettiva. La PSM si configura come potenziale catalizzatore dell'efficacia delle politiche di sicurezza urbana partecipata, nonché come leva strategica sulla quale puntare per ridefinire l'identità professionale e la motivazione degli operatori.

A partire da queste premesse, si avanza l'ipotesi secondo cui la PSM potrebbe rappresentare un elemento di resilienza individuale e organizzativa per le forze di polizia, da potenziare anche all'interno delle strutture burocratiche rigide che rischiano di erodere questo capitale motivazionale. Va precisato sin d'ora che i dati presentati consentono di esplorare la consistenza della PSM tra gli operatori e la sua relazione con la burocratizzazione percepita, mentre il nesso con la *governance* partecipata della sicurezza urbana resta sullo sfondo come orizzonte interpretativo: i risultati permettono cioè di aprire ipotesi su questo tema, ma non di fornirne riscontri empirici diretti, che richiederanno specifici approfondimenti di ricerca.

1. Public Service Motivation e forze di polizia

Il costrutto di *Public Service Motivation* è stato introdotto da Perry e Wise (1990) per descrivere la predisposizione individuale a rispondere a motivazioni radicate primariamente nelle istituzioni pubbliche. Si tratta di una definizione che enfatizza la dimensione valoriale e normativa della motivazione: non si tratta semplicemente di motivazione estrinseca (salario, status) o intrinseca (interesse per il compito) (Ryan, Deci 2000), ma di una motivazione orientata al bene comune e all'utilità sociale. Il costrutto viene definito operativamente attraverso quattro dimensioni fondamentali: *attrazione verso la policy making* (interesse per la partecipazione ai processi decisionali pubblici); *impegno per l'interesse pubblico* (orientamento al bene comune anziché agli interessi particolari); *compassione* (sensibilità emotiva verso i bisogni altrui); *auto-sacrificio* (disponibilità a sacrificare interessi personali per scopi collettivi). Queste dimensioni configurano la PSM come un costrutto multidimensionale che integra componenti razionali, normative ed emotive (Perry, Wise, 1990; Perry, 1996). La sua misurazione in diversi contesti ha arricchito la letteratura internazionale, evidenziando il suo pro-

fondo legame positivo con la soddisfazione lavorativa, l'impegno organizzativo, le prestazioni professionali e la propensione a rimanere nel settore pubblico (Vandenabeele, 2009; Bellé, 2013; Ritz, Brewer, Neumann, 2016).

Tali dimensioni risultano tutte rilevanti per la *governance* partecipata nella sicurezza urbana, sebbene la misurazione di questo costrutto nelle forze di polizia risulta ancora poco praticata. Eppure, il processo di transizione alla *governance* potrebbe richiedere agli operatori di polizia di sviluppare nuove competenze e atteggiamenti: capacità di ascolto attivo dei bisogni della comunità, disponibilità alla collaborazione con attori non istituzionali, flessibilità nell'adattare le proprie prassi a contesti locali specifici, orientamento alla prevenzione piuttosto che alla sola repressione. Queste competenze e atteggiamenti potrebbero presupporre anche un legame con la motivazione al servizio pubblico; su questo aspetto, tuttavia, la letteratura sulla polizia di prossimità (*community policing*) ha evidenziato come tali modelli incontrino spesso resistenze e difficoltà (Skogan, Hartnett, 1997; Mastrofski, Willis, Kochel, 2007). Tra i fattori che ostacolano l'adozione di approcci partecipativi vi sono infatti: culture organizzative orientate al comando e controllo; sistemi di valutazione che premiano gli arresti piuttosto che le attività di prevenzione e mediazione; carenza di formazione specifica; scarso riconoscimento del valore professionale delle attività relazionali e collaborative.

In questo scenario, invece, si ipotizza che la PSM possa costituire una risorsa motivazionale capace di sostenere l'impegno degli operatori nella governance partecipata, anche in assenza di adeguati supporti organizzativi e riconoscimenti formali. Operatori con elevata PSM potrebbero essere più propensi ad adottare spontaneamente approcci collaborativi, a investire tempo ed energie nelle relazioni con la comunità, a interpretare il proprio ruolo in termini di servizio piuttosto che di controllo. La PSM fungerebbe così da motivazione verso la governance partecipata, indipendentemente dagli incentivi estrinseci, ipotesi che necessita tuttavia di verifica empirica sul campo.

2. La ricerca sul campo

2.1. Disegno della ricerca e campione

Al fine di esplorare empiricamente il ruolo della PSM nel contesto delle forze di polizia italiane, è stata condotta un'indagine quantitativa mediante

questionario strutturato. Il questionario, somministrato online nella primavera del 2020 attraverso modalità CAWI (Computer Assisted Web Interviewing), ha integrato scale validate per la misurazione della PSM (adattamento italiano della scala di Perry, 1996), della soddisfazione lavorativa, dello stress percepito e del clima organizzativo. Tutte le scale utilizzavano un formato Likert a cinque punti, da "del tutto d'accordo" a "del tutto in disaccordo". La sezione dedicata alla PSM includeva sei item volti a rilevare le dimensioni dell'impegno per l'interesse pubblico, della compassione e dell'auto-sacrificio. La scala, adattamento italiano dello strumento validato da Perry (1996), presenta in letteratura livelli di attendibilità interna soddisfacenti ed è per questo motivo che, pur rappresentando un potenziale limite per lo studio, non è stata calcolata l'attendibilità interna della scala (α di Cronbach) sul campione in esame, aspetto che si segnala come direzione per future indagini. Quanto alle tecniche analitiche, i dati sono stati elaborati mediante statistiche descrittive (distribuzioni di frequenza e misure di tendenza centrale) coerentemente con la natura esplorativa dello studio; non sono stati impiegati modelli multivariati, in ragione della numerosità e della composizione del campione.

Il campione (estratto a valanga per conoscenza) è costituito da 203 operatori appartenenti a diverse forze di polizia italiane, con età media di 43 anni, anzianità di servizio media di 19 anni e prevalenza maschile (76%). La distribuzione per forza di appartenenza si ripartisce tra Polizia di Stato (61%), Carabinieri (29%), Guardia di Finanza (7%), Polizia locale (3%). Il questionario è stato somministrato garantendo l'anonimato dei rispondenti, aspetto cruciale data la delicatezza del tema indagato. La scelta di trattare i dati in modo unitario risponde alla natura esplorativa dello studio e alla ridotta numerosità dei sottocampioni relativi a Guardia di Finanza e Polizia locale, che non consente comparazioni statisticamente affidabili tra i corpi. Ne consegue che i livelli di PSM rilevati vanno letti come riferiti all'insieme degli operatori coinvolti e non possono essere generalizzati: un limite di cui si darà conto nelle conclusioni. La composizione del campione presenta uno squilibrio nella distribuzione per corpo di appartenenza, riconducibile alla tecnica di campionamento a valanga adottata: le quattro organizzazioni coinvolte si differenziano infatti profondamente per cultura istituzionale, struttura di comando, dipendenza ministeriale o territoriale e modalità di rapporto con il territorio (Palidda, 2000; Braccesi, Selmini, 2005). D'altronde il campionamento a valanga espone a distorsioni note in letteratura: il rischio di sovrarappresentare soggetti simili ai contatti iniziali per corpo di appartenenza, area geografica e profilo professionale; l'autoselezione dei rispondenti, che può favorire la partecipazione degli operatori più motivati o più interessati ai temi indagati, con un possibile ef-

fetto di sovrastima dei livelli di PSM; l'impossibilità, propria dei disegni non probabilistici, di calcolare l'errore di campionamento e di stimare la probabilità di inclusione delle unità. Tuttavia la composizione corposa del campione ci aiuta a esplorare un argomento ancora troppo poco indagato e strategico per la tenuta del sistema di sicurezza inoltre la pluralità dei corpi rappresentati costituisce una specificità del caso italiano che future ricerche, con campioni stratificati, potranno valorizzare analiticamente.

2.2. PSM e senso del dovere civico

I risultati dell'indagine evidenziano livelli significativamente elevati di *Public Service Motivation* tra gli operatori coinvolti. In particolare, il 74,42% dei rispondenti esprime totale accordo con l'affermazione «Come cittadino, essere al servizio degli altri è un mio dovere», mentre il 57,89% dichiara di avvertire «un forte senso di responsabilità nei confronti della collettività». Questi dati suggeriscono che la dimensione dell'impegno per l'interesse pubblico, una delle componenti centrali della PSM secondo il modello di Perry, sia particolarmente saliente tra gli operatori di polizia coinvolti nella ricerca (cfr. Tab. 1).

Tab. 1 – Distribuzioni di frequenza degli item della scala PSM (valori percentuali; N = 203)

Item	Totale accordo	Abbastanza d' accordo	Né in accordo né in disaccordo	Abbastanza in disaccordo	Totale disaccordo
«Come cittadino, essere al servizio degli altri è un mio dovere»	74,42	23,26	1,74	0,58	0,00
«Avverto un forte senso di responsabilità nei confronti della collettività»	57,89	33,92	5,85	1,75	0,58
«Sono pronto a sacrificarmi in prima persona per il bene degli altri»	43,60	41,86	11,63	2,33	0,58
«La maggior parte dei giorni sento che con il mio lavoro sto facendo qualcosa di utile»	35,67	42,11	16,37	4,09	1,75
«Il servizio pubblico è per me più importante del mio interesse personale»	29,07	37,79	26,74	4,65	1,74

Fonte: elaborazione degli autori su dati dell'indagine.

Ulteriori evidenze emergono dall'analisi degli item relativi alla compassione e al senso di utilità sociale. Una percentuale significativa di operatori (43,60%) dichiara di essere totalmente d'accordo con l'affermazione «Sono pronto a sacrificarmi in prima persona per il bene degli altri», mentre il 35,67% esprime totale accordo con la frase: «La maggior parte dei giorni sento che con il mio lavoro sto facendo qualcosa di utile». Livelli più bassi di accordo si rilevano negli indicatori che contrappongono il bene collettivo e l'interesse personale: solo il 29,07% esprime totale accordo con l'affermazione «Il servizio pubblico è per me più importante del mio interesse personale».

Tali risultati appaiono coerenti con la letteratura internazionale che evidenzia come la dimensione compassionevole della PSM sia particolarmente sviluppata in contesti lavorativi caratterizzati da elevato coinvolgimento emotivo con l'utenza (Kim et al., 2013). Un simile legame tra intensità relazionale dell'attività professionale e sviluppo della dimensione compassionevole è stato rilevato anche in altre professioni ad alto coinvolgimento emotivo, come nel caso degli assistenti sociali (Kinman, Grant, 2020). Tuttavia, la variabilità tra le diverse dimensioni della PSM suggerisce che non tutte le componenti del costrutto siano ugualmente salienti: particolarmente elevate appaiono le dimensioni del dovere civico e della compassione, mentre più contenuta risulta la disponibilità al sacrificio dell'interesse personale. Questa articolazione interna del costrutto merita attenzione, in quanto suggerisce che il tipo specifico di PSM prevalente tra gli operatori di polizia potrebbe avere implicazioni differenziate per la *governance* partecipata.

I dati presentati suggeriscono che gli operatori di polizia manifestano elevata PSM nonostante condizioni di stress e pressioni organizzative. Questa evidenza potrebbe essere interpretabile anche con la *Conservation of Resources Theory* (Hobfoll, 2001), secondo cui le risorse valoriali e motivazionali possono fungere da fattori protettivi rispetto allo stress, in quanto forniscono un senso di significato e scopo che controbilancia le richieste emotive del lavoro. Gli operatori con elevata PSM potrebbero essere in grado di reinterpretare le situazioni stressanti in chiave di opportunità di servizio alla collettività, riducendo così potenzialmente l'impatto negativo dello stress sul benessere psicologico.

Tuttavia, è importante sottolineare che questa interpretazione rimane un'ipotesi teorica. I dati qui presentati non consentono ancora di stabilire relazioni causali tra PSM, stress e benessere che meritano invece un approfondimento ulteriore. Non è possibile escludere che la direzione della causalità sia inversa (operatori meno stressati sviluppano maggiore PSM) o che vi siano variabili confondenti non controllate, quindi non possiamo trarre conclusioni affrettate. Studi longitudinali sarebbero necessari per chiarire le

dinamiche temporali tra queste variabili e verificare empiricamente l'ipotesi che la PSM funga effettivamente da fattore protettivo.

2.3. L'ostacolo burocratico: procedure vs risultati

Nonostante gli elevati livelli di PSM rilevati, l'indagine ha evidenziato un elemento critico che rischia di erodere questo capitale motivazionale: la percezione di eccessiva burocratizzazione e rigidità organizzativa. Il 58% degli operatori esprime un alto livello di accordo con l'affermazione «La mia organizzazione sembra molto più preoccupata che io segua le corrette procedure e non che faccia un buon lavoro». Questo dato suggerisce una tensione tra l'orientamento valoriale al servizio, che enfatizza i risultati e l'efficacia nell'aiutare i cittadini e le richieste organizzative di conformità procedurale.

Tab. 2 – Distribuzione di frequenza degli item sulla burocratizzazione percepita (valori percentuali; N = 203)

Item	Del tutto d' accordo	Abbastanza d' accordo	Né in accordo né in disaccordo	Abbastanza in disaccordo	Del tutto in disaccordo
«La mia organizzazione sembra molto più preoccupata che io segua le corrette procedure e non che faccia un buon lavoro»	29,65	28,49	24,42	10,47	6,98
«Nel mio lavoro anche le questioni più piccole devono essere riferite a un superiore»	29,07	38,95	23,26	7,56	1,16

Fonte: elaborazione degli autori su dati dell'indagine.

La distribuzione completa delle risposte a questo item, insieme a un secondo indicatore relativo al grado di accentramento decisionale, è riportata in Tab. 2. Il secondo item, relativo al grado di accentramento decisionale, conferma questa tensione: il 68,02% degli operatori (sommando le modalità «abbastanza d'accordo» e «del tutto d'accordo») ritiene che anche le questioni più piccole debbano essere riferite a un superiore, segnalando una limitata autonomia operativa che si aggiunge alla percezione di eccessiva proceduralizzazione.

La letteratura organizzativa ha documentato gli effetti negativi della *red tape* (burocrazia disfunzionale) sulla motivazione e sulla soddisfazione lavorativa (Bozeman, 1993; Rainey, Bozeman, 2000). Nel caso specifico delle forze di polizia, la rigidità burocratica potrebbe entrare in conflitto diretto con le richieste della *governance* partecipata.

È quindi plausibile ipotizzare che gli operatori che percepiscono il proprio lavoro come sovra-regolamentato e orientato alla conformità piuttosto che all'efficacia, possano sperimentare frustrazione e disinvestimento motivazionale.

I dati osservati sembrano indicare una tendenza per cui, tra gli operatori che percepiscono un'elevata rigidità procedurale, si riscontra anche un minore senso di efficacia professionale. Questo andamento suggerisce che, anche in presenza di elevata PSM, l'ambiente organizzativo potrebbe ostacolare l'espressione della motivazione al servizio, con conseguenti effetti negativi sul benessere e potenzialmente sulle prestazioni.

2.4. PSM e prospettive per la governance partecipata

I risultati offrono spunti di riflessione rilevanti per comprendere le potenzialità e i limiti della transizione verso modelli di *governance* partecipata della sicurezza urbana. Se a livello di orientamenti valoriali individuali esiste una disponibilità significativa verso il servizio alla comunità, il problema non sembrerebbe risiedere in una carenza di motivazione al servizio pubblico, quanto nella capacità dei contesti organizzativi di valorizzarla e sostenerla: emerge infatti una contraddizione strutturale tra l'orientamento valoriale degli operatori e le caratteristiche organizzative delle forze di polizia, poiché la percezione diffusa di eccessiva burocratizzazione e di prevalenza delle procedure sui risultati configura un ambiente che, paradossalmente, potrebbe ostacolare proprio l'espressione della PSM.

Si tratta di una tensione particolarmente problematica nel contesto della *governance* partecipata, che richiede flessibilità, capacità di adattare le prassi ai contesti locali e autonomia decisionale degli operatori nella gestione delle relazioni con la comunità, mentre le strutture burocratiche rigide tendono al contrario a standardizzare le procedure e a limitare la discrezionalità. Si tratta di una tensione che il dibattito italiano sulle politiche locali e integrate di sicurezza ha colto da tempo, evidenziando come la collaborazione tra polizie nazionali, polizie locali e amministrazioni comunali sconti la persistenza di culture organizzative, mandati istituzionali e logiche di corpo eterogenei (Selmini, 2004; Braccesi, Selmini, 2005; Palidda, 2000). Tali evidenze trovano conferma nella letteratura sulla PSM, che ha

già mostrato come contesti organizzativi caratterizzati da elevata *red tape* possano erodere nel tempo la motivazione al servizio pubblico (Moynihan, Pandey, 2007), fino a produrre forme di "cinismo", "disinvestimento emotivo" e "tendenza all'adempimento formale" piuttosto che ricerca dell'efficacia sostanziale.

Su questo piano, la valorizzazione della PSM e delle altre risorse motivazionali degli operatori rappresenta una risorsa potenziale sulla quale investire, ma richiede interventi organizzativi mirati: il riconoscimento formale, nei sistemi di valutazione e incentivazione, delle attività relazionali e collaborative accanto a quelle repressive; la riduzione della *red tape* disfunzionale che ostacola la flessibilità operativa; la valorizzazione della discrezionalità professionale guidata da principi etici piuttosto che da regole rigide.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda la dimensione emotiva e valoriale del lavoro di polizia, spesso trascurata nelle culture organizzative tradizionali: gli operatori non sono semplici esecutori meccanici di norme, ma soggetti che investono emotivamente nel proprio lavoro e che possono sperimentare gratificazione nell'aiutare efficacemente i cittadini. Riconoscere e valorizzare questa dimensione potrebbe avere effetti positivi sia sul benessere degli operatori sia sull'efficacia delle politiche di sicurezza urbana, rendendoli più motivati e più resilienti rispetto allo stress. Tale possibilità resta tuttavia condizionata dalle caratteristiche organizzative, che andrebbero ripensate in funzione del loro impatto sulla motivazione e sul benessere degli operatori.

Conclusioni, limiti e prospettive future

L'analisi condotta in questo contributo ha tentato di esplorare il ruolo della *Public Service Motivation* come potenziale catalizzatore della transizione verso modelli di *governance* partecipata della sicurezza urbana. Per quanto non esaustivi e rappresentativi dell'intera realtà italiana, i risultati suggeriscono l'esistenza di un significativo capitale motivazionale tra gli operatori coinvolti nella ricerca – propensione al servizio pubblico, senso di responsabilità verso la collettività, disponibilità a investire emotivamente nel lavoro – ma anche, come discusso nel paragrafo precedente, una tensione tra questo orientamento valoriale e la rigidità burocratica degli assetti organizzativi, che rischia di eroderne il potenziale: la transizione verso modelli partecipativi di polizia non costituisce dunque un esito scontato delle riforme normative, ma una possibilità condizionata dalle scelte organizzative.

Quanto alle implicazioni operative, già delineate, ci si limita qui a richiamarne sinteticamente i tre assi principali: il riconoscimento formale, nei sistemi di valutazione e di incentivazione, delle attività relazionali, collaborative e di prevenzione accanto a quelle repressive; la riduzione della *red tape* disfunzionale a favore di una discrezionalità professionale guidata da principi etici; l'investimento formativo sulla consapevolezza e sulla gestione delle dimensioni emotive del lavoro, a presidio del benessere e dell'efficacia professionale degli operatori.

In sostanza, i risultati qui presentati offrono indicazioni rilevanti sul tema della motivazione al lavoro delle forze di polizia nella sicurezza urbana. Tuttavia, lo studio presenta alcune limitazioni metodologiche. Il campione, sebbene eterogeneo per forza di appartenenza e distribuzione geografica, non è rappresentativo in senso statistico dell'universo degli operatori di polizia italiani. A ciò si aggiunge lo squilibrio nella distribuzione per corpo di appartenenza, con una netta prevalenza della Polizia di Stato e una presenza residuale di Guardia di Finanza e Polizia locale: la scelta di trattare i dati in modo aggregato, imposta dalla ridotta numerosità dei sottocampioni, non consente di verificare se i livelli di PSM siano effettivamente comparabili tra organizzazioni caratterizzate da culture istituzionali, strutture di comando e rapporti con il territorio profondamente differenti. Future ricerche dovrebbero pertanto prevedere campioni stratificati per corpo di appartenenza, in grado di restituire le specificità organizzative e culturali di ciascuna forza di polizia. Le conclusioni dovrebbero pertanto essere considerate come indicazioni di tendenza da verificare con studi su campioni più ampi e statisticamente rappresentativi. Inoltre, la natura trasversale (cross-sectional) dei dati non consente di stabilire relazioni causali tra le variabili studiate. Le associazioni rilevate tra PSM, benessere e percezione organizzativa potrebbero riflettere meccanismi causali complessi che solo studi longitudinali potrebbero chiarire.

Ulteriori ricerche sarebbero necessarie per approfondire alcune questioni emerse da questo studio. In particolare, sarebbe importante esplorare come le diverse dimensioni della PSM (compassione, dovere civico, autosacrificio) si articolino in relazione alle pratiche di *governance* partecipata: quali dimensioni sono più rilevanti per sostenere comportamenti collaborativi, come evolvono i livelli di PSM nel corso della carriera e quale ruolo giocano variabili come l'età, l'anzianità di servizio, il ruolo organizzativo.

Un punto fermo resta tuttavia evidente: la sicurezza urbana del XXI secolo, concepita come bene pubblico complesso da costruire attraverso processi partecipativi, richiede forze di polizia non solo tecnicamente competenti e adeguatamente dotate di risorse, ma anche motivate, resilienti, capaci di trovare significato e gratificazione nel servizio alla comunità. La PSM

in tale prospettiva rappresenterebbe una risorsa preziosa per realizzare questa visione, ma è una risorsa che può essere facilmente erosa da contesti organizzativi inadeguati. Valorizzarla significa quindi investire simultaneamente sul benessere degli operatori e sull'efficacia della *governance* partecipata, nella consapevolezza che questi due obiettivi sono intimamente connessi.

Riferimenti bibliografici

Amendola G. (1997). *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*. Roma-Bari: Laterza.

Battistelli F. (2013). Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica? *Quaderni di Sociologia*, 57(3): 105-126.

Bellé N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 73(1): 143-153.

Bozeman B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-304.

Braccesi C., Selmini R. (a cura di) (2005). *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*. Rimini: Maggioli.

Ericson R.V., Haggerty K.D. (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto Press.

Hobfoll S.E. (2001). The influence of culture, community, and the nested-self in the stress process: Advancing conservation of resources theory. *Applied Psychology*, 50(3): 337-421.

Johnston L., Shearing C. (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.

Kim S., Vandenabeele W., Wright B.E., Andersen L.B., Cerase F.P., Christensen R.K., Desmarais C., Koumenta M., Leisink P., Liu B., Palidauskaite J., Pedersen L.H., Perry J.L., Ritz A., Taylor J., De Vivo P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.

Kinman G., Grant L. (2020). Emotional demands, compassion and mental health in social workers. *Occupational Medicine*, 70(2): 89-94.

Mastrofski S.D., Willis J.J., Kochel T.R. (2007). The challenges of implementing community policing in the United States. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1(2): 223-234.

Moynihan D.P., Pandey S.K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1): 40-53.

Palidda S. (2000). *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano: Feltrinelli.

Perry J.L., Wise L.R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.

Perry J.L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 5-22.

Pitch T. (2006). *La società della prevenzione*. Roma: Carocci.

Rainey H.G., Bozeman B. (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 447-470.

Ritz A., Brewer G.A., Neumann O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3): 414-426.

Ryan R.M., Deci E.L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1): 54-67.

Selmini R. (a cura di) (2004). *La sicurezza urbana*. Bologna: Il Mulino.

Skogan W.G., Hartnett S.M. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. Oxford: Oxford University Press.

Vandenabeele W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 11-34.

Turisti, rischio climatico e sicurezza urbana: sfide e strategie nelle destinazioni esposte a eventi estremi

di *Salvatore Monaco*[*]

In un contesto segnato dall'intensificarsi di eventi climatici estremi, i turisti costituiscono una popolazione temporanea vulnerabile perché si muovono in ambienti poco familiari, incontrano barriere linguistiche e culturali e hanno accesso limitato alle reti sociali e ai canali istituzionali di informazione. Lo studio presenta i risultati di una ricerca qualitativa condotta in Friuli-Venezia Giulia, regione di confine con sistema turistico policentrico ed esposta a rischi climatici. L'analisi tematica evidenzia quattro nuclei: crescente consapevolezza nel settore sui cambiamenti climatici; scarsa integrazione tra sicurezza urbana e pianificazione turistica; percezione diversa del rischio tra residenti e visitatori; debolezza della comunicazione istituzionale. I risultati mostrano come, in assenza di una governance strutturata, la sicurezza dei turisti venga affidata a pratiche informali e a forme di resilienza dal basso.

Parole chiave: cambiamento climatico; comunicazione del rischio; governance; sicurezza urbana; turismo; rischio climatico.

Tourists, climate risk, and urban safety: challenges and strategies in destinations exposed to extreme events

In a context marked by the increasing intensity of extreme climate events, tourists represent a vulnerable temporary population, as they move through unfamiliar environments, encounter linguistic and cultural barriers, and have limited access to social networks and institutional information channels. This study presents the results of a qualitative research conducted in Friuli-Venezia Giulia, an Italian border region characterized by a poly-centric tourism system and significant exposure to climate risks. The thematic analysis identifies four main areas: the growing awareness among stakeholders regarding climate change; the weak integration between urban safety policies and tourism planning; different perceptions of risk between residents and travelers; and the fragility of institutional communication. Findings show that, in the absence of a structured governance framework, tourist safety is often entrusted to informal practices and bottom-up forms of resilience.

Keywords: climate change; risk communication; governance; urban safety; tourism; climate risk.

DOI: 10.5281/zenodo.23694994

[*] Università di Foggia. salvatore.monaco@unifg.it.

Salvatore Monaco

Introduzione

Nel contesto contemporaneo, il cambiamento climatico sta generando forme di rischio sempre più sistemiche e interconnesse, caratterizzate da effetti a cascata che coinvolgono simultaneamente infrastrutture, mobilità, servizi, attività economiche e sistemi di governance (IPCC, 2022; UNDRR, 2022). In questa prospettiva, il rischio climatico non coincide con il verificarsi di un evento estremo, ma deriva dall'interazione tra pericolosità (*hazard*), esposizione (*exposure*) e vulnerabilità (*vulnerability*) (Cutter, 2003; Turner, Zhou, 2022). Ne consegue che uno stesso fenomeno può produrre impatti differenti a seconda delle caratteristiche sociali, territoriali e organizzative dei contesti coinvolti, rendendo la sicurezza una dimensione sempre più centrale nelle strategie di pianificazione, adattamento e gestione del rischio, poiché richiama la necessità di coordinare istituzioni, operatori economici, organizzazioni della società civile e comunità locali nella costruzione di strategie condivise di adattamento e riduzione del rischio (Collins et al., 2024).

In questo scenario, i turisti rappresentano una popolazione particolarmente vulnerabile, per una serie di ragioni diverse, ma strettamente interconnesse tra loro. Da un lato, vi sono alcune condizioni strutturali che aumentano l'esposizione al rischio dei turisti, come barriere linguistiche, scarsa familiarità con il territorio, limitata conoscenza della segnaletica, delle regole stradali o delle procedure di sicurezza locali (Jeuring, Becken, 2011; Johnston et al., 2007; Nagai et al., 2020). Dall'altro, i turisti mostrano una bassa inclinazione a cercare, elaborare o trattenere informazioni relative al rischio, poiché il viaggio è spesso vissuto come un momento di svago e distanziamento dalle preoccupazioni quotidiane (Becken, Hughey, 2013; Becken, Scott, 2024). Ciò conduce a sottostimare i pericoli presenti nelle destinazioni visitate o a leggere alcuni fenomeni attraverso immagini stereotipate (Aliperti et al., 2020). Non in ultimo, i turisti costituiscono una popolazione temporanea e mobile, per cui talvolta risulta difficile intercettarli attraverso i canali ordinari della comunicazione pubblica (Aliperti, Cruz, 2019; Bird et al., 2010).

Entro questa cornice, i fornitori di servizi turistici e le organizzazioni locali emergono come attori chiave nella diffusione dei messaggi di sicurezza e nella promozione di misure non strutturali di prevenzione e mitigazione dei disastri (Nguyen et al., 2017; Ritchie, 2008). Strutture ricettive, operatori dell'accoglienza, associazioni di categoria e altri soggetti della filiera turistica svolgono una funzione di intermediazione tra istituzioni e visitatori, traducendo contenuti tecnici in indicazioni accessibili e contestualizzate.

Alla luce di queste considerazioni, interrogarsi su come i sistemi locali affrontino la sicurezza dei turisti significa riflettere più in generale sulla capacità delle politiche urbane e territoriali di includere popolazioni temporanee entro strategie preventive, comunicative e collaborative. È in questa prospettiva che si colloca il presente contributo, volto ad analizzare pratiche, percezioni e criticità che attraversano il rapporto tra turismo, rischio climatico e sicurezza in Friuli-Venezia Giulia, con particolare attenzione al ruolo svolto dagli attori locali nella costruzione della resilienza.

1. Il contesto territoriale

Il Friuli-Venezia Giulia è caratterizzato da una combinazione peculiare di fattori geomorfologici, climatici e insediativi che concorrono a determinare un'elevata esposizione a rischi naturali multipli.

Dal punto di vista fisico, la regione presenta una notevole eterogeneità. Le aree montane alpine e prealpine, che occupano circa il 42,5% della superficie regionale, volgono verso una fascia collinare (19,3%) e successivamente verso la pianura e la costa adriatica, che insieme rappresentano il restante 38,2% (Bressan, 2021). Questa articolazione spaziale si accompagna a una marcata diversità climatica: dal clima alpino continentale delle aree montane settentrionali si passa gradualmente a condizioni sub-continentali e, infine, a un clima temperato-umido di tipo oceanico lungo la costa (Flapp, Gallina, 2024).

A partire dalla metà degli anni Settanta si è assistito a un progressivo riconoscimento del rischio idrogeologico come problema strutturale del territorio regionale, che riguarda in particolare le aree montane e collinari. La combinazione di forti pendenze, litologie fragili e precipitazioni intense favorisce l'innesco di movimenti gravitativi, spesso aggravati da interventi antropici quali disboscamenti, urbanizzazione diffusa e infrastrutturazione dei versanti (Berlasso et al., 2002).

Negli anni Novanta, il quadro dei rischi nel territorio ha subito un'evoluzione, inserendosi in una tendenza più ampia osservata a livello nazionale e internazionale, ossia l'aumento della frequenza e dell'intensità di piogge torrenziali. L'impermeabilizzazione del suolo, eredità di modelli di sviluppo urbano degli anni Sessanta e Settanta, ha ridotto la capacità di infiltrazione, trasformando spesso piogge intense in episodi di allagamento diffuso (Paronuzzi, Gnech, 2007).

Il nuovo millennio ha segnato una fase di ulteriore intensificazione e diversificazione dei rischi, in particolare lungo la fascia costiera. Le

mareggiate, spesso associate a flussi persistenti di Scirocco, sono diventate progressivamente più frequenti e intense, generando forte allarme tra la popolazione e le autorità locali (Da Lio, Tosi, 2018).

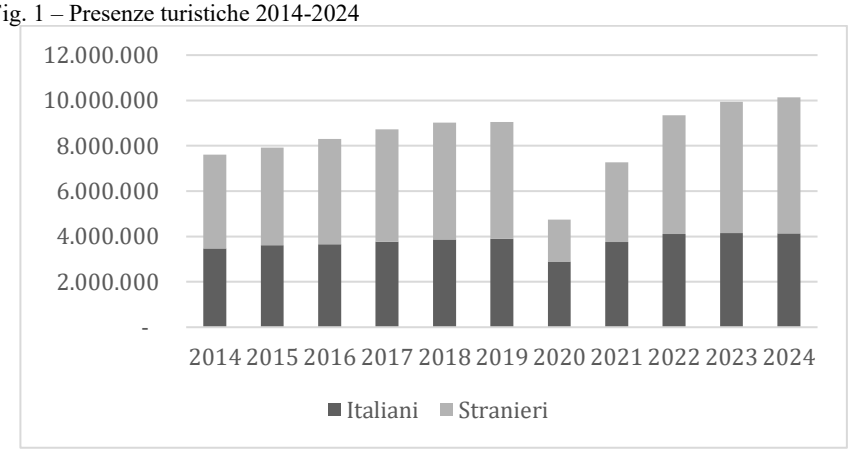
Parallelamente, si è osservato anche un aumento delle temperature medie e una maggiore incidenza di ondate di calore e periodi di siccità prolungata, soprattutto durante la stagione estiva. Le condizioni calde, secche e ventose hanno favorito a più riprese l'innesco di incendi boschivi, in particolare nelle aree interne e lungo le zone di interfaccia urbano-rurale, causando interruzioni della viabilità e mettendo a rischio aree naturali protette di elevato valore ecologico.

A rendere il quadro complessivo ancora più critico contribuisce il fenomeno della subsidenza, stimata in circa 4 mm all'anno, che, in sinergia con l'innalzamento del livello medio del mare, incrementa la probabilità e la potenziale distruttività di ogni evento, sia di origine pluviale sia marina (Antonioli et al., 2017).

2. Il profilo turistico del Friuli-Venezia Giulia

Il Friuli-Venezia Giulia si configura come un sistema turistico dinamico, attirando flussi diversificati per la combinazione di paesaggi alpini e costieri, città d'arte, borghi storici e patrimoni ambientali di elevato valore culturale e naturalistico. I dati ISTAT relativi alle presenze turistiche tra il 2014 e il 2024 (Fig. 1) consentono di delineare un quadro nel quale appare evidente l'espansione del turismo internazionale e la tenuta di quello domestico.

Fig. 1 – Presenze turistiche 2014-2024



Fonte: Elaborazione propria su dati ISTAT (2025)

La serie storica riflette la doppia dinamica propria del turismo regionale: da un lato, una crescente apertura internazionale, sostenuta da politiche di promozione transfrontaliera e dalla vicinanza con i mercati mitteleuropei; dall'altro, una forte resilienza del turismo interno, alimentata da visitatori italiani, che trovano nel Friuli-Venezia Giulia un'offerta variegata e meno congestionata rispetto alle regioni limitrofe. La componente straniera incide stabilmente per oltre il 55% delle presenze totali, con una netta prevalenza di visitatori austriaci e tedeschi, seguiti da sloveni, cechi e polacchi, in virtù della prossimità geografica e della facilità di collegamenti viari e ferroviari.

Nel periodo post-COVID, il Friuli-Venezia Giulia ha dimostrato una notevole capacità di adattamento e di rilancio. Già a partire dal 2021, i dati mostrano un recupero delle presenze complessive, con una forte spinta del turismo domestico e un graduale ritorno dei viaggiatori europei, che ha portato ad una ripresa rapida, superando presto anche il numero di presenze prepandemia.

Dal punto di vista qualitativo, il profilo turistico del Friuli-Venezia Giulia si caratterizza per un equilibrio tra turismo stanziale e di passaggio, tra soggiorni brevi e vacanze più lunghe. La permanenza media oscilla attorno ai 4 giorni, con variazioni significative tra le località costiere (oltre 6 giorni) e le aree urbane (2-3 giorni).

Rispetto alle destinazioni, Lignano e Grado si distinguono per essere le colonne portanti del turismo balneare, mentre Trieste si afferma come hub urbano e culturale, in grado di dialogare con le reti transfrontaliere e di attrarre un pubblico diversificato. Le altre province, come Udine e Pordenone, pur con numeri inferiori, contribuiscono alla diversificazione complessiva, soprattutto nei segmenti legati al turismo industriale, fieristico e naturalistico.

3. La ricerca

La ricerca ha adottato un disegno qualitativo di tipo esplorativo, finalizzato a ricostruire percezioni, pratiche e strategie di gestione del rischio nel settore turistico a partire dal punto di vista di attori territoriali qualificati. In coerenza con tale impostazione, l'indagine ha coinvolto sei testimoni privilegiati afferenti ad associazioni di servizi turistici ed enti di promozione del territorio operanti nella regione. La scelta di concentrarsi su questa categoria è legata al loro ruolo di intermediazione tra visitatori, territorio e sistema dell'accoglienza, che li rende attori privilegiati delle criticità e delle pratiche quotidiane connesse alla gestione del rischio. Pur non includendo altri

soggetti coinvolti nella governance territoriale, quali amministratori pubblici, gestori di strutture ricettive o operatori della protezione civile, i casi selezionati hanno consentito di approfondire una prospettiva specifica e ancora poco esplorata nella letteratura sul turismo e il cambiamento climatico.

La selezione degli intervistati è avvenuta seguendo un criterio reputazionale, una strategia particolarmente indicata quando si vogliono coinvolgere soggetti dotati di un elevato livello di competenza, esperienza e conoscenza situata rispetto al fenomeno oggetto di analisi (Kish, 1965).

La raccolta delle informazioni è stata realizzata mediante interviste semistrutturate, condotte tra febbraio e luglio 2025. Le interviste si sono concentrate tre nuclei principali: le percezioni degli stakeholders rispetto ai rischi climatici e ambientali che interessano il territorio; le pratiche attivate nella gestione delle situazioni critiche; le strategie, formali e informali, attraverso cui viene costruita e comunicata la sicurezza dei turisti.

Nel corso della rilevazione è emersa una progressiva convergenza tra le testimonianze raccolte. Più nello specifico, giunti alla quinta intervista, le informazioni ottenute risultavano ampiamente sovrapponibili rispetto ai principali temi indagati. Al fine di verificare la stabilità dei risultati emersi, è stata realizzata un'ulteriore intervista, durante la quale i contenuti raccolti hanno confermato i *pattern* già individuati. Considerata la natura esplorativa dello studio e la specificità del gruppo di informatori coinvolti, il materiale empirico è stato ritenuto sufficiente a garantire una saturazione tematica adeguata agli obiettivi della ricerca (Guest et al., 2006), consentendo di procedere alla successiva fase di analisi.

Tutte le interviste sono state trascritte e successivamente anonimizzate, al fine di tutelare la riservatezza dei partecipanti e garantire una gestione etica del materiale empirico. Sul corpus testuale è stata condotta un'analisi tematica per individuare ed organizzare i principali nuclei di significato presenti nei dati, mettendo in evidenza convergenze, differenze e tensioni nelle narrazioni (Braun, Clarke, 2006; 2021). In termini epistemologici, la ricerca si colloca entro una prospettiva contestualista, che riconosce come le testimonianze degli intervistati riflettano sia esperienze vissute sia significati socialmente costruiti (Braun et al., 2019; Madill et al., 2000). L'analisi si è concentrata prevalentemente sul livello semantico del discorso, ponendo attenzione ai significati esplicitamente espressi dai partecipanti e alle modalità attraverso cui essi concettualizzano il rapporto tra turismo, sicurezza e cambiamento climatico.

4. Risultati

Il primo nucleo tematico emerso dalle interviste riguarda la consapevolezza del cambiamento climatico nella quotidianità del lavoro turistico. Le condizioni meteorologiche estreme sono citate come elementi sempre più frequenti e percepiti come minacce concrete all'offerta, che necessita per questo spesso di rimodulazioni anche *last minute*. Un'intervistata ha sottolineato che:

> «L'acqua è un problema e quindi le inondazioni dovute alle grandi piogge […]. Le condizioni climatiche sono ovviamente un elemento per le persone fragili che, fino a due anni fa, non era un problema di criticità, invece adesso sì, si sta avvertendo di più» (intervista n. 1).

Le parole riportate restituiscono il senso di un cambiamento percepito come rapido, inedito e in parte destabilizzante, che sta modificando la percezione del territorio e delle sue vulnerabilità. Analogamente, un'altra voce ha descritto il regime climatico attraverso una contrapposizione diventata ricorrente nella narrazione locale:

> «Oggi, soprattutto, tanto caldo va di pari passo con la pioggia torrenziale ogni tanto, cioè sono i due aspetti della stessa medaglia» (intervista n. 2).

L'acqua appare come filo conduttore del discorso di più intervistati. Un partecipante ha sottolineato come la morfologia del territorio amplifichi la vulnerabilità:

> «Essendo Trieste città compressa tra mare e collina, direi che i problemi possono sorgere soprattutto evidentemente da improvvisi cambiamenti meteo […]. L'acqua, ecco, che dà più problemi di mareggiate o di innalzamento della marea… è quindi un po' come Venezia… non siamo molto lontani» (intervista n. 3).

Il parallelismo simbolico con la città lagunare contribuisce a collocare la dimensione del rischio entro una narrazione più ampia, in cui destinazioni con caratteristiche e profili diversi si ritrovano accomunati.

Il secondo nucleo tematico riguarda la diffusa percezione di un'assenza di soluzioni strutturate e di un deficit di governance. I racconti convergono su un giudizio critico nei confronti delle istituzioni, che sono state descritte come maggiormente impegnate a reagire ai disastri causati da eventi estremi

più che a prevenirli. A tal proposito, è stato riportato un episodio emblematico:

> «Un anno fa sono morti dei ragazzi per una piena in fiume. Nonostante tutto questo, non c'è nessun segnale di pericolo in questo fiume… cioè, come dire, il pianto e il cordoglio dopo l'evento tragico non hanno prodotto modifiche adeguate o segnali…» (intervista n. 1).

La narrazione evidenzia una logica reattiva delle politiche pubbliche, dove l'intervento avviene *ex post*, e la memoria del disastro non si traduce in azioni concrete. Analogamente, un intervistato ha affermato che:

> «In questo periodo qui si avvertono molto le ondate di calore […] noi stiamo vivendo negli ultimi pochi anni queste grandi emergenze, così forti, improvvise che non siamo ancora abituati a gestire» (intervista n. 4).

La carenza di sensibilizzazione e di informazione preventiva è una costante del discorso. A tal proposito è stato osservato che:

> «Non c'è proprio una sensibilizzazione, né un'informazione se succede l'evento… c'è l'informazione rispetto al non poter accedere a quello spazio […] però sono un po' come alibi, cioè, vengono un po' fatti e non c'è abbastanza attenzione a verificare che venga digerita la materia» (intervista n. 1).

Gli intervistati hanno richiamato anche pratiche di auto-organizzazione informale, in cui la comunità professionale supplisce alle carenze istituzionali:

> «Abbiamo una chat molto ampia delle guide […] dove ci scambiamo indicazioni che possono essere la chiusura di una strada, l'accesso, è scoppiato il tombino, non passa il pullman, c'è un albero caduto» (intervista n. 2).

La testimonianza raccolta evidenzia l'esistenza di micro-reti informali, basate sulla cooperazione orizzontale, che permettono la circolazione di informazioni utili in tempo reale. In tale scenario, la strategia messa in atto dai professionisti è quella di affidarsi al proprio "buon senso" e a quanto appreso nel corso della propria esperienza. Tuttavia, la dimensione comunitaria non compensa la mancanza di una governance coordinata:

> «Mi è successo una volta […] era forte l'acqua, per cui ho trattenuto [i turisti] fin tanto che ho contattato l'albergo e mi sono fatta aprire una porta di sicurezza esterna […] però quello è buon senso più che preparazione strutturale» (intervista n. 4).

Un terzo tema emerso dall'analisi riguarda la percezione distorta dei turisti rispetto ai rischi climatici e ambientali, rivelando il peso specifico assunto da alcune modalità attraverso cui i visitatori leggono i rischi climatici. Una partecipante ha osservato che:

> «Purtroppo c'è ancora poca informazione generale […] abbiamo la fortuna di avere anche tutta un'area di arrampicate… ma c'è gente che va su con dei sandali… anche su questo ci vorrebbe un'educazione» (intervista n. 1).

L'episodio riportato rivela l'assenza di una cultura del rischio da parte dei visitatori, ma anche il bisogno di un'educazione diffusa che travalichi l'emergenza e diventi parte della formazione turistica. Allo stesso modo, diverse testimonianze evidenziano il contrasto tra la percezione climatica dei turisti e le effettive condizioni locali:

> «Le persone che sbarcano da una nave […] pensano di venire al nord e quindi di trovare fresco e si trovano invece con 30, 32°» (intervista n. 2)

> «Trovarsi al Nord-Est in qualche modo fa pensare quasi sempre che ci sia il fresco […] e poi c'è il problema che lo svedese mi arriva bianco come un calamaro e siamo là che dobbiamo stare attenti con 45°» (intervista n. 6).

La percezione distorta del territorio amplifica il perimetro del rischio, arrivando talvolta a creare incomprensioni e tensioni relazionali, come evidenziato in un'intervista:

> «C'è qualcuno che dice che gli sarebbe piaciuto fare l'esperienza della bora, anche perché è conosciuta… ma soprattutto perché, ecco, hanno forse magari una visione distorta» (intervista n. 4).

In situazioni come quella descritta, il professionista assume il ruolo di mediatore culturale tra il turista e il contesto climatico, gestendo le aspettative e prevenendo conflitti dovuti a percezioni divergenti.

L'ultimo nucleo tematico riguarda la comunicazione del rischio. Dalle interviste emerge la tensione tra trasparenza e attrattività. Infatti, la paura di danneggiare l'immagine del luogo può indurre le destinazioni a tacere i rischi, dal momento che:

> «La tendenza a informare i turisti non c'è per paura dell'effetto contrario […] se tu vieni a sapere che una città è zona rossa, non ci vieni» (intervista n. 3).

Quanto riferito mette in luce la persistenza di un "silenzio strategico" che può portare in alcuni casi a tutelare l'immagine turistica a scapito della sicurezza. Comunicare i possibili pericoli prima del viaggio viene definito, una sorta di "deterrente". Come riportato nel corso di un'intervista, per comunicare i possibili rischi legati al cambiamento climatico:

> «Il momento più favorevole sarebbe nella struttura di alloggio, immagino un volantino come si fa in caso di incendio […] una roba molto easy» (intervista n. 3).

Un'altra voce ha richiamato la necessità di una comunicazione più incisiva da parte dell'amministrazione locale, rivelando una tensione tra responsabilità individuale e collettiva:

> «L'amministrazione dovrebbe andare di pari passo con una buona informazione […] noi siamo l'ultimo anello di una catena» (intervista n. 2).

Tali parole confermano che i professionisti del turismo si sentono investiti del compito di proteggere i turisti e gestire l'imprevisto, ma al tempo stesso avvertono che la resilienza è un processo in costruzione, che richiede fiducia, coordinamento e una forma partecipata e condivisa di alfabetizzazione ambientale.

5. Discussione

L'analisi tematica consente di collocare la riflessione sul cambiamento climatico all'interno di un quadro più ampio di trasformazioni sociali, culturali e istituzionali che investono il turismo contemporaneo. Le testimonianze raccolte restituiscono una percezione vivida e diretta degli effetti dei mutamenti climatici sul territorio, ma al contempo pongono in risalto i limiti

strutturali e culturali di una governance che non riesce ancora a tradurre la consapevolezza diffusa in politiche di adattamento sistemiche.

Dalle testimonianze emerge la crescente interiorizzazione del rischio climatico come componente ordinaria della vita professionale e territoriale. Laddove fino a pochi anni fa gli eventi estremi erano percepiti come eccezioni, oggi costituiscono parte del quotidiano. La normalizzazione del rischio non coincide però con un aumento della preparazione o con l'esistenza di strategie organizzate; piuttosto, sembra configurarsi come un adattamento reattivo, frutto di esperienza e abitudine più che di pianificazione. In altri termini, il cambiamento è percepito, ma l'adattamento resta fragile, individuale e disomogeneo. Si genera così una tensione tra conoscenza situata e impotenza sistemica: da un lato, la percezione empirica del rischio; dall'altro, l'assenza di un orizzonte istituzionale in grado di tradurre tale percezione in azione collettiva.

La letteratura sulla governance ambientale ha più volte sottolineato come la resilienza territoriale richieda forme di apprendimento organizzativo e istituzionale (Chandler, 2014; Gill, 2014), ma nel caso del Friuli-Venezia Giulia emerge un modello frammentato, basato su risposte episodiche e su pratiche micro-sociali di adattamento. Le chat tra guide, citate più volte, rappresentano un esempio emblematico di "resilienza informale", caratterizzato da piccoli circuiti di comunicazione *peer-to-peer* che suppliscono alle carenze istituzionali, rendendo possibile una gestione di emergenza diffusa, ma non coordinata.

Questo tipo di organizzazione orizzontale testimonia la capacità del territorio di auto-organizzarsi dal basso, rischiando però di rimanere confinata nella capacità di improvvisare soluzioni senza poter intervenire sulle cause strutturali. Ciò solleva interrogativi sul ruolo delle istituzioni pubbliche e sul grado di partecipazione degli attori locali ai processi decisionali. L'assenza di una governance strutturata si traduce in una perdita di capitale relazionale, che ostacola la costruzione di reti collaborative tra amministrazioni e attori del comparto turistico. In altre parole, mentre i professionisti sviluppano una conoscenza tacita del rischio, le istituzioni non riescono a integrarla in un modello di gestione multilivello.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda la dimensione comunicativa, che appare come uno dei nodi più delicati del rapporto tra turismo, sicurezza e cambiamento climatico. Le testimonianze raccolte rendono palese come la paura di compromettere l'immagine turistica della destinazione conduca a una strategia di minimizzazione del rischio. L'analisi dei dati rivela, di fatto, le ambiguità insite nel conciliare trasparenza e attrattività. Se la logica di mercato spinge le destinazioni a mostrarsi sicure, accoglienti e stabili, la

realtà climatica impone di riconoscere e comunicare la vulnerabilità. Questa tensione è particolarmente visibile in contesti come quello oggetto di studio, dove mareggiate e ondate di calore incidono direttamente sulla percezione di sicurezza del turista. Comunicare troppo prima del viaggio può quindi generare paura e allontanare i turisti, comunicare troppo poco può amplificare gli effetti del disastro quando questo si verifica. La proposta di alcuni intervistati di introdurre materiali informativi di semplice lettura rivela una forma di pragmatismo che potrebbe essere letta come base per la costruzione di nuove pratiche di comunicazione sostenibile, capaci di trasformare l'informazione in comportamento consapevole. Ciò risulta particolarmente utile anche per superare una visione stereotipata delle destinazioni. I risultati, infatti, suggeriscono che le strategie di comunicazione dovrebbero anche intervenire sulle percezioni e sulle rappresentazioni dei visitatori. Nel caso specifico, il Nord-Est italiano viene percepito ancora come zona fresca e temperata, nonostante le temperature elevate o le improvvise piogge estive stiano diventando sempre più frequenti (Bressan, 2020). In questo scarto percettivo si gioca una parte importante della vulnerabilità turistica, poiché la sottovalutazione del rischio da parte dei visitatori obbliga i professionisti a un costante lavoro di mediazione e di contenimento.

Un ultimo aspetto cruciale riguarda la dimensione etica e culturale del rapporto tra turismo e ambiente. La consapevolezza espressa dagli intervistati sugli effetti dei cambiamenti climatici sul turismo non si limita a preoccupazioni economiche o logistiche, ma riflette anche un senso di responsabilità verso la comunità e il paesaggio. Molti partecipanti allo studio sembrano vivere il cambiamento climatico come una sfida identitaria: proteggere il territorio significa salvaguardare la propria storia, la professione e la qualità dell'accoglienza. In questo senso, il turismo può diventare un laboratorio di educazione ambientale, dove la sensibilità locale si traduce in pratiche di cura e di comunicazione (André, 2011). Tuttavia, affinché ciò accada è necessario che la resilienza individuale sia accompagnata da politiche pubbliche che riconoscano il valore del sapere degli esperti per esperienza.

Conclusioni

Le evidenze emerse dall'analisi mettono in luce l'urgenza di una riflessione profonda sul modo in cui il turismo affronta il cambiamento climatico e i rischi connessi. In quest'ottica, il Friuli-Venezia Giulia – e più in generale i contesti esposti a rischi climatici – possono diventare laboratori di sperimentazione per coniugare sicurezza, attrattività e sostenibilità.

In questo scenario, emerge con forza la necessità della ridefinizione del rapporto tra politiche turistiche e ambientali. L'analisi ha infatti mostrato che le istituzioni tendono ancora a trattare i rischi climatici come questioni estemporanee, da gestire nell'urgenza e non come dimensione strutturale dello sviluppo territoriale. Per superare questa frammentazione è necessario inserire la gestione del rischio e l'adattamento climatico nei piani strategici del turismo regionale e locale, rendendoli parte integrante dei processi di programmazione. Ciò significa, per esempio, che gli strumenti di pianificazione turistica dovrebbero includere scenari climatici, mappe di vulnerabilità e protocolli di risposta condivisi.

In parallelo, appare cruciale rafforzare le competenze delle amministrazioni locali e dei professionisti nel campo della gestione integrata del rischio. Le interviste hanno evidenziato una distanza significativa tra la consapevolezza individuale e la capacità di agire in modo coordinato. Per colmare questo gap, occorre investire in percorsi formativi che vadano oltre la sensibilizzazione e sviluppino competenze pratiche di pianificazione, monitoraggio e comunicazione del rischio. Tali percorsi potrebbero essere inseriti nei programmi di formazione professionale per guide, accompagnatori e operatori dell'ospitalità, con moduli specifici su sicurezza ambientale, comportamento in situazioni di emergenza, lettura dei dati climatici e gestione dei visitatori in contesti di crisi.

Rispetto alla comunicazione, l'analisi ha mostrato la necessità di promuovere una cultura del rischio trasparente e responsabile, che riconosca la vulnerabilità come parte della realtà territoriale e non come una minaccia alla reputazione della destinazione. Ciò non significa enfatizzare il pericolo, ma fornire informazioni chiare e contestualizzate. In questo senso, le raccomandazioni operative possono includere la predisposizione di kit informativi multilingue, da distribuire in strutture ricettive e punti di informazione turistica, che illustrino in modo chiaro cosa fare in caso di alluvione, ondata di calore o altri eventi estremi. Questi materiali, se realizzati con un design comunicativo efficace, potrebbero contribuire a educare i turisti e al tempo stesso valorizzare la responsabilità delle destinazioni.

La mancanza di consapevolezza da parte di molti visitatori suggerisce la necessità una educazione diffusa, da inserire entro la cornice del marketing territoriale, di modo da contribuire a ridurre comportamenti rischiosi e a creare una maggiore sintonia tra chi visita e chi abita il territorio. Di conseguenza, un ulteriore passo potrebbe essere rappresentato dallo sviluppo di campagne di comunicazione istituzionali permanenti sui rischi climatici nel turismo, con linguaggi non allarmistici, eventualmente integrati nelle strategie promozionali regionali. La comunicazione rivolta ai turisti dovrebbe,

infatti, avere anche una dimensione pedagogica, volta non solo alla conoscenza delle bellezze del territorio, ma anche delle sue vulnerabilità (Corbisiero, Monaco, 2025). In prospettiva, educare il turista al rischio climatico significa trasformare la fruizione del territorio in esperienza di cittadinanza temporanea: non più semplice consumo del luogo, ma partecipazione responsabile al suo equilibrio ecologico e sociale.

Così concettualizzate, le politiche di adattamento climatico nel turismo non rappresenterebbero mere voci di costo, ma si configurerebbero come investimenti in qualità, sicurezza e reputazione. Un sistema turistico che dimostra di saper prevenire e gestire i rischi può attrarre una domanda più consapevole e fidelizzata.

Le implicazioni pratiche si estendono alla scala della governance multilivello. Il cambiamento climatico non conosce confini amministrativi e richiede un coordinamento che travalichi i limiti comunali o regionali. Il Friuli-Venezia Giulia, con la sua posizione transfrontaliera, può giocare un ruolo strategico nella costruzione di reti di cooperazione con i paesi confinanti, sviluppando protocolli condivisi per la gestione del rischio turistico nell'area adriatico-alpina. Progetti congiunti di monitoraggio, formazione e scambio di dati potrebbero rafforzare la sicurezza complessiva delle rotte turistiche e consolidare l'immagine del Nord-Est italiano come territorio capace di garantire sicurezza nel rapporto tra turismo e cambiamento climatico. Tutto ciò potrebbe favorire il passaggio da interventi in fase emergenziale a una logica di prevenzione, per cui anziché reagire agli eventi, ci si prende cura del territorio, delle persone e delle relazioni che lo abitano, in una prospettiva di lungo periodo. Questo però richiede competenze nuove, alleanze inedite e una governance più empatica, capace di valorizzare le conoscenze locali tanto quanto quelle scientifiche. Il turismo, da settore economico, può così diventare un dispositivo di coesione e di adattamento climatico, trasformando il rischio in occasione di innovazione sociale e territoriale.

Se adeguatamente supportate, le destinazioni del Friuli-Venezia Giulia potrebbero porsi come modelli di questo nuovo equilibrio, dimostrando che la resilienza non è solo una risposta al cambiamento, ma un modo diverso di abitare e di raccontare il futuro.

Riferimenti bibliografici

Aliperti G., Cruz A.M. (2019). Investigating tourists' risk information processing. *Annals of Tourism Research*, 79.

Aliperti G., Nagai H., Cruz A.M. (2020). Communicating risk to tourists: A mental models approach to identifying gaps and misperceptions. *Tourism Management Perspectives*, 33: 100615.

André M. (2011). *Tourism and Identity*. Bruxelles: CMC.

Antonioli F., Anzidei M., Amorosi A., Presti V.L., Mastronuzzi G., Deiana G., De Falco G., Fontana A., Fontolan G., Lisco S., Marsico A., Moretti M., Orrù P., Sannino G., Serpelloni A., Vecchio A. (2017). Sea-level rise and potential drowning of the Italian coastal plains: Flooding risk scenarios for 2100. *Quaternary Science Reviews*, 158: 29-43.

Becken S., Hughey K.F. (2013). Linking tourism into emergency management structures to enhance disaster risk reduction. *Tourism Management*, 36: 77-85.

Becken S., Scott D. (2024). Tourism and climate change stocktake: A call to action. *Journal of Sustainable Tourism*, 32(9): 2018-2038.

Berlasso G., Massari G., Potleca M. (2002). Il rischio sismico ed idrogeologico nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. In: *Atti della 6ª Conferenza Nazionale ASITA*, Perugia, pp. 1-6.

Bird D., Gisladottir G., Dominey-Howes D. (2010). Volcanic risk and tourism in southern Iceland: Implications for hazard, risk and emergency response education and training. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 189: 33-48.

Braun V., Clarke V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77-101.

Braun V., Clarke V. (2021). *Thematic Analysis: A Practical Guide*. London: Sage.

Braun V., Clarke V., Hayfield N., Terry G. (2019). Thematic analysis. In: Liamputtong P. (a cura di), *Handbook of Research Methods in Health Social Sciences*. Singapore: Springer, pp. 843-860.

Bressan G. (2020). L'immagine del Friuli-Venezia Giulia nelle guide turistiche in lingua tedesca. *Rivista internazionale di tecnica della traduzione*, 22: 47-83.

Bressan G. (2021). Assessing the positional accuracy of perceptual landscape data: A study from Friuli Venezia Giulia, Italy. *Transactions in GIS*, 25(2): 642-671.

Chandler D. (2014). *Resilience: The Governance of Complexity*. London: Routledge.

Collins M., Beverley J.D., Bracegirdle T.J., Catto J., McCrystall M., Dittus A., et al. (2024). Emerging signals of climate change from the equator to the poles: New insights into a warming world. *Frontiers in Science*, 2: 1340323.

Corbisiero F., Monaco S. (2025). *Sociologia del turismo. Tra terra, acqua, aria e fuoco*. Torino: UTET.

Cutter S.L. (2003). The vulnerability of science and the science of vulnerability. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(1): 1-12.

Da Lio C., Tosi L. (2018). Land subsidence in the Friuli-Venezia Giulia coastal plain, Italy: 1992-2010 results from SAR-based interferometry. *Science of the Total Environment*, 633: 752-764.

Flapp F., Gallina V. (2024). Il clima della costa e del Carso triestino: oggi e domani. *WalKras*, 1: 77-89.

Gill M. (a cura di) (2014). *The Handbook of Security*. London: Palgrave Macmillan.

Guest G., Bunce A., Johnson L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1): 59-82.

IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press.

ISTAT (2025). *Presenze turistiche*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.

Jeuring J., Becken S. (2011). Who is protecting tourists in New Zealand from severe weather hazards? An exploration of the role of locus of responsibility in protective behaviour decisions. In: *Advancing the Social Science of Tourism Conference 2011*, pp. 1-15.

Johnston D., Becker J., Gregg C., Houghton B., Paton D., Leonard G., Garside R. (2007). Developing warning and disaster response capacity in the tourism sector in coastal Washington, USA. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 16(2): 210-216.

Kish L. (1965). *Survey Sampling*. New York: John Wiley & Sons.

Madill A., Jordan A., Shirley C. (2000). Objectivity and reliability in qualitative analysis: Realist, contextualist and radical constructionist epistemologies. *British Journal of Psychology*, 91(1): 1-20.

Nagai H., Ritchie B.W., Sano K., Yoshino T. (2020). International tourists' knowledge of natural hazards. *Annals of Tourism Research*, 80: 102690.

Nguyen D.N., Imamura F., Iuchi K. (2017). Public-private collaboration for disaster risk management: A case study of hotels in Matsushima, Japan. *Tourism Management*, 61: 129-140.

Paronuzzi P., Gnech D. (2007). Frane di crollo indotte da piogge intense: la casistica del Friuli-Venezia Giulia (Italia NE). *Giornale di Geologia Applicata*, 6: 55-64.

Ritchie B. (2008). Tourism disaster planning and management: From response and recovery to reduction and readiness. *Current Issues in Tourism*, 11(4): 315-348.

Turner B.L., Zhou B.B. (2023). Reflections on a vulnerability framework for sustainability science. *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies*, 15(1): 1335.

UNDRR (2022). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

La sicurezza urbana a Città del Messico e il ruolo della polizia: riflessioni ed evidenze empiriche a partire da una ricerca sul campo

di *Thomas Aureliani, Nando dalla Chiesa, Annaclara de Tuglie* [*]

Il contributo illustra lineamenti e modalità di svolgimento di un progetto di ricerca-azione sulla sicurezza urbana a Città del Messico, condotto dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano e promosso dalle autorità locali in un contesto emergenziale e di crisi di fiducia nelle forze dell'ordine, riguardante ruolo, formazione, cultura professionale e percezione dei problemi delle forze di polizia della *Secretaría de Seguridad Ciudadana* (SSC).

Parole chiave: polizia; Città del Messico; sicurezza urbana; criminalità; formazione; ricerca.

Urban security in Mexico City and the role of the police: reflections and empirical evidence from field research The contribution outlines the main features and implementation of an action-research project on urban security in Mexico City, conducted by the Observatory on Organised Crime at the University of Milan and promoted by local authorities in a context of emergency and declining trust in law enforcement, addressing the role, training, professional culture and problem perception of police forces within the *Secretaría de Seguridad Ciudadana* (SSC).

Keywords: police; Mexico City; urban security; crime; training; research.

Introduzione. La crisi della sicurezza in Messico e le forze di polizia

Il Messico attraversa da circa 20 anni una profonda crisi della sicurezza pubblica causata da un insieme composito di fattori, alcuni di tipo strutturale e altri di tipo congiunturale. Sul primo versante occorre annoverare la cronica

DOI: 10.5281/zenodo.23695042

[*] Università degli Studi di Milano. thomas.aureliani@unimi.it; fernando.dallachiesa@unimi.it; annaclara.detuglie@unimi.it.

Pur essendo il risultato di un lavoro condiviso, a Thomas Aureliani è attribuibile il paragrafo Introduzione, ad Annaclara de Tuglie il paragrafo 3. A entrambi è attribuibile il paragrafo 2; a Nando dalla Chiesa il paragrafo 1 e 4. I paragrafi 5 e la Nota conclusiva sono invece frutto di una riflessione collettiva dei tre autori.

presenza della corruzione all'interno delle forze di sicurezza, specialmente delle polizie statali e municipali; l'alto tasso di impunità e le fragilità del sistema di giustizia e, non per ultimo, la marcata diseguaglianza socioeconomica. Tali questioni si inseriscono in una transizione democratica che ha caratterizzato il Paese solamente dal punto di vista della plurale competizione elettorale[1]. Sul secondo versante, quello delle ragioni congiunturali, occorre menzionare almeno due processi che si sono autoalimentati e hanno contribuito ad innalzare notevolmente i tassi di violenza e insicurezza[2]. Da una parte si è assistito a un massiccio processo di militarizzazione della sicurezza pubblica e della lotta al traffico di stupefacenti, iniziato nei primi anni '90 ma approfonditosi marcatamente dall'amministrazione di Felipe Calderón (2006-2012), il presidente che ha avviato la cosiddetta "guerra al narcotraffico". I militari – specialmente la Marina e l'Esercito – hanno iniziato ad essere sempre più spesso impiegati in operazioni antidroga e dislocati in aree rurali e urbane considerate nodali dal punto di vista della sicurezza.

Al medesimo tempo, i gruppi criminali organizzati messicani hanno optato per una crescente para-militarizzazione, dato l'alto livello di specializzazione militare e la potenza di fuoco raggiunti e l'integrazione nelle proprie gerarchie di ex soldati inclini all'utilizzo della violenza professionale. In tale scenario i corpi di polizia (federali, statali e municipali) hanno visto acuire i problemi strutturali che già li caratterizzavano: la corruzione, i vincoli con il crimine organizzato (ora molto più potente a livello finanziario), la poca fiducia da parte della cittadinanza e, in più, la bassa considerazione degli stessi governi che hanno palesemente preferito l'opzione militare a quella delle istituzioni di polizia. Non solo. In alcune regioni messicane le stesse forze di polizia sono cooptate da gruppi criminali organizzati, operando a tutti gli effetti per i cartelli del narcotraffico. Nonostante i tentativi di riforma degli ultimi governi federali, la situazione della polizia messicana rimane critica e decisamente precaria. Una situazione che si è aggravata anche nella capitale Città del Messico, in cui i tassi di

[1] Lo Stato messicano ha vissuto una radicale metamorfosi tra gli anni Settanta del Novecento e il nuovo secolo, sperimentando un tormentato processo di democratizzazione politica – che ha visto indebolire il Partito Rivoluzionario Istituzionale (PRI), unico partito che ha governato il Paese dal 1929 al 2000 – e un'aggressiva liberalizzazione economica. Per un inquadramento in italiano del contesto politico e criminale messicano si veda Aureliani (2017).

[2] Dal 2006 ad oggi le statistiche ufficiali parlano di circa 400 mila omicidi dolosi (di cui circa la metà diretta conseguenza della guerra al narcotraffico), di oltre 130 mila persone scomparse e di migliaia di corpi non identificati in attesa di riconoscimento. Il Paese è anche uno dei contesti più letali a livello globale per i giornalisti e per i difensori dei diritti umani e dell'ambiente.

violenza e la percezione di insicurezza sono molto elevati, specialmente in alcuni quartieri, e la polizia – per ammissione degli stessi agenti – non gode di buona reputazione e fiducia. Situazione che è stata anche fotografata da diversi studi, alcuni etnografici, sviluppati in loco da autorevoli studiosi e studiose (Azaola, 2005; 2009; González, 2024).

È in tale contesto che si inserisce il progetto di ricerca di cui si vuole dare conto in questo contributo. Su sollecitazione della *Secretaría de Seguridad Ciudadana* (SSC) – l'istituzione che riunisce i corpi di polizia e polizia giudiziaria della capitale – l'Osservatorio sulla criminalità organizzata ha dato avvio a un progetto di ricerca-azione[3] sulla sicurezza urbana capitolina, sul ruolo, i processi di formazione, la cultura professionale e istituzionale delle forze di polizia. Mediante forme di osservazione partecipante, interviste ad agenti e altri osservatori privilegiati, lo svolgimento di un ciclo di formazione sull'etica professionale presso il ministero dell'interno locale e la somministrazione a 132 agenti di un questionario, è stato possibile compiere un'analisi – di cui si daranno in questo contributo le prime tracce interpretative – sui problemi di sicurezza della città, sugli orientamenti culturali e sui profili lavorativi degli agenti, nonché sulla fiducia ambientale e la formazione professionale di cui essi dispongono. È parso particolarmente rilevante colloquiare con gli agenti e le agenti nonché registrare le risposte del questionario per acquisire elementi conoscitivi direttamente dalle loro voci. Come segnala infatti Azaola (2009) la narrazione pubblica sulla polizia è quasi sempre costruita all'esterno da politici, media e cittadini. I poliziotti e le poliziotte spesso non posseggono spazi per esprimersi ed è perciò anche in questa ottica che la ricerca-azione è stata condotta. Prima di descrivere il progetto e alcune evidenze preliminari del lavoro sul campo crediamo comunque utili alcuni cenni di inquadramento teorico circa il campo problematico in cui siamo stati richiesti di intervenire.

1. Brevi cenni di inquadramento teorico. Sicurezza e megalopoli

Sul piano teorico la ricerca si confronta con l'intreccio di due grandi questioni generali, relative alla domanda di sicurezza a cui ogni società deve rispondere. La prima riguarda il rapporto fisiologicamente difficile tra megalopoli e convivenza civile, e dunque le capacità di integrazione e di

[3] La ricerca-azione è un approccio metodologico che integra produzione di conoscenza e intervento trasformativo in uno specifico contesto sociale. Per un'introduzione a tale metodologia si vedano Greenwood e Levin (2007).

governo che i sistemi urbani sanno elaborare. La seconda riguarda le modalità con cui uno stato fa fronte alle spinte criminali che in varia misura ne minacciano le funzioni essenziali di regolazione sociale[4]. Due questioni cruciali e delicate già in assoluto. Ma che si complicano, esaltandosi reciprocamente, nel caso di Città del Messico, megalopoli e stato al tempo stesso, perno di una repubblica federale in cui l'influenza della criminalità organizzata risulta dominante in almeno la metà degli stati membri. Il caso in questione presenta cioè un'altissima peculiarità: una disordinata città-stato, tra le più popolose capitali al mondo[5], nel cuore di un paese in cui è da tempo in corso la sfida per la realizzazione, già tentata senza successo in Colombia, di un autentico narco-stato. Già questa dimensione, che è urgentemente politico-istituzionale e storica, oltre che ricca di implicazioni teoriche da affrontare in altra e successiva sede, conferisce all'oggetto della ricerca una importanza di rilievo primario.

In termini sociologici generali la questione delle megalopoli venne posta con efficacia visionaria da uno dei maestri delle scienze sociali italiane, Alessandro Pizzorno, in un saggio del 1962. Si intitolava *Sviluppo e urbanizzazione.* Il saggio, probabilmente ispirato dalla partecipazione dell'autore alla riflessione interdisciplinare su economia e territorio promossa da Adriano Olivetti (1952)[6], venne poi ripreso in una delle più classiche antologie italiane di scienze sociali, curata da Nicolò Addario e Alessandro Cavalli (1990: 177-200). Nel suo lavoro Pizzorno sottolineava le forti diversità con cui i grandi processi di urbanizzazione si realizzavano nei sistemi economici avanzati e in quelli che allora venivano chiamati "paesi in via di sviluppo", dando luogo a diverse tipologie di città. Indicava ancora, specie nei paesi in via di sviluppo, la difficoltà insorgente di associare automaticamente processi di urbanizzazione e processi di educazione, data la diffusione della forma ecologica dei "suburbia". Città del Messico costituisce in tal senso un caso esemplare. Città dalle contraddizioni acutissime. Costretta ad affrontare in contesti esasperati i temi della sicurezza urbana. Accumulo di società senza organizzazione, di cui il traffico è potente e pubblica metafora. In cui l'insicurezza diventa fisiologia, già al di là dei grandi cartelli criminali: quale educazione alla convivenza, quale

[4] In proposito, Nando dalla Chiesa, *La sicurezza come variabile dipendente: la lotta alla mafia tra asimmetrie ed emergenze*, in "Studi sulla questione criminale", anno VII, 2012, n.1, pp. 85-104.

[5] Con i suoi quasi 22 milioni di abitanti Città del Messico contende infatti a Pechino il posto di decima città più popolosa del pianeta (*World Urban Agglomerations 2025,* in *citipopulation.de*, URL consultato il 5 marzo 2025).

[6] si veda Pizzorno, 1960.

considerazione della legalità, quale forma di regolazione dall'alto o anche dal basso?

Se poi a questo si somma l'influenza del narcotraffico, frutto ma classicamente anche causa di molte patologie sociali, l'orizzonte che si presenta all'osservatore (come a un ipotetico decisore) è un complicatissimo groviglio di questioni. Da affrontare in una società altamente corrotta, senza magistratura indipendente e polizie di carriera. E scontando una marcata debolezza dei processi educativi. Sicché il tema della ricerca (la formazione delle forze di polizia) si candida a rappresentarsi come il nucleo problematico centrale del governo di una sicurezza quasi "impossibile". In gioco è infatti la qualità dell'unico soggetto collettivo dotato legittimamente del privilegio di usare la risorsa della "forza", in un clima di alta diffidenza o ostilità sociale. E che, nei vuoti di potere, fatica a far valere il proprio monopolio, a individuare gli alleati sociali strategici e ancor più a interloquirvi, nonostante negli ultimi decenni siano stati operati interessanti tentativi riformatori, come si vedrà nel paragrafo 3.

2. Insicurezza e criminalità a Città del Messico

La capitale messicana vede la presenza di una pluralità di gruppi criminali «con gradi di integrazione, estensione territoriale, numero di affiliati, gerarchie e tipo di attività illecite diverse» (Adorno, Alvarado, 2022: 130), che coesistono «con altre importanti strutture sociali che sostengono il cosmo urbano ingiusto (…) come la disuguaglianza, l'esclusione sociale e lavorativa, la discriminazione, la violenza urbana in tutte le sue sfaccettature» (Ivi: 23). È un panorama criminale frammentato, specchio di un contesto cittadino caratterizzato da un mercato informale e illegale di dimensioni eccezionali che ostacola la formazione di un monopolio criminale stabile.

Negli anni Novanta, il tema dell'insicurezza occupava una posizione centrale nel dibattito pubblico e politico, al punto che la città veniva considerata una vera e propria «Mecca del crimine» (Díaz Román, 2020: 166). Le riforme delle forze di polizia e alcune politiche adottate all'inizio degli anni Duemila produssero un calo dei reati (Adorno, Alvarado, 2022)[7],

[7] Tra le principali strategie preventive adottate dalle amministrazioni della capitale, quella di Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) si distingue per l'integrazione di politiche sociali, incremento della forza di polizia e introduzione del metodo CompStat, un sistema statistico di sorveglianza georeferenziata che consente di allocare le risorse di polizia nelle aree con maggiore concentrazione di crimine (Díaz Román, 2021). La sua amministrazione si avvalse

alimentando l'idea della capitale come bastione di pace e offrendo ai cittadini "la falsa impressione di essere salvi dalla violenza" (Olmos, 2011). Già nel 2005, la *Procuraduría General de la República* (PGR) segnalò però un incremento di quasi il 900% dei reati contro la salute tra il 2001 e il 2004 (Pansters e Berthier, 2007), mentre nel 2007 la *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal* dichiarò un "allarme arancione" per la presenza operativa di diversi cartelli del narcotraffico – tra cui Sinaloa, Juárez e Golfo – in connessione con gruppi locali di *narcomenudeo*, cioè lo spaccio al dettaglio (Romandía et al., 2019). Nello stesso periodo, nei municipi dell'Estado de México limitrofi alla capitale si registrò un aumento del 355% delle esecuzioni legate al narcotraffico (Olmos, 2011).

La persistente negazione politica della presenza del crimine organizzato[8], particolarmente evidente durante l'amministrazione Mancera (2012-2018), ostacolò l'elaborazione di strumenti adeguati di contrasto, favorendo l'espansione di gruppi locali – come la Unión Tepito[9] – e l'ingresso di organizzazioni provenienti da altre entità federali, anche grazie alla corruzione delle forze di polizia (Antúnez, 2019; Díaz Román, 2022). In quegli anni, il tasso di omicidi nella città aumentò di oltre il 70% (Díaz Román, Laverde Rodríguez, 2023), accompagnato da episodi violenti ad alto impatto mediatico che misero in crisi il discorso ufficiale sulla sicurezza.

Particolarmente rivelatore fu anche l'aggravarsi del fenomeno estorsivo ai danni dei commercianti della capitale, soprattutto attraverso il sistema noto come "*gota a gota*" (goccia a goccia), che prevede la concessione di prestiti a tassi elevati a piccoli imprenditori e venditori ambulanti, accompagnata da minacce di violenza in caso di mancato pagamento (InsightCrime, 2022). Come osserva Flores (2019), il termine allude al progressivo esproprio del patrimonio delle vittime. In alcuni casi, agenti di polizia in servizio sono stati identificati come parte di queste reti estorsive (Asman, 2019). Nelle aree centrali della città, i venditori ambulanti possono essere costretti a versare tra 1.000 e 2.000 pesos al giorno, mentre nei quartieri più agiati le somme richieste arrivano fino a 50.000 pesos

della consulenza dell'ex sindaco di New York Rudolph Giuliani, noto per le sue politiche di di tolleranza zero.

[8] L'amministrazione di Claudia Sheinbaum (2018-2024) ha riconosciuto l'ingresso di gruppi criminali nella capitale (Almazán, 2019), intensificando le operazioni di polizia contro le organizzazioni criminali locali, con interventi mirati in diverse demarcazioni (Díaz Román, 2022).

[9] È un'organizzazione criminale di natura regionale e urbana è radicata nello storico quartiere di Tepito ed è attiva in una pluralità di attività illegali: vendita di droga, estorsione, fornitura di protezione, traffico di persone (Alvarado, 2016; InsightCrime, 2022).

settimanali (Flores, 2019). Nel 2019, centinaia di piccoli commercianti firmarono una lettera indirizzata alle autorità cittadine per denunciare l'estorsione e le attività criminali della Unión Tepito, minacciando forme di autodifesa in assenza di interventi. Una settimana dopo, il leader dei venditori ambulanti del Centro Storico, Raymundo Pérez López, venne assassinato (Animal Político, 2019).

3. La polizia capitolina tra riforme e persistenti criticità

Per comprendere questa apparente precarietà della risposta statale, va considerato che, sul versante della polizia, nell'ultimo decennio le forze di polizia della capitale hanno attraversato profonde trasformazioni istituzionali e organizzative. Come segnala González (2024), tra le principali riforme figurano l'implementazione del *Programa de Cuadrantes* nel 2010, la creazione dell'Università della Polizia della capitale nel 2017[10], l'istituzione nel 2019 di una *Comisión de Honor y Justicia*[11] con il coinvolgimento della società civile, nonché nuovi regolamenti per il Servizio Professionale di Carriera[12], programmi di valorizzazione degli agenti e aumenti salariali[13] (Ivi: 5). Tuttavia, tali interventi non si sono tradotti in un miglioramento significativo della percezione sociale dell'istituzione. Nonostante Città del Messico destini alla sicurezza pubblica circa il 10% del proprio bilancio e disponga della più ampia forza di polizia del Paese[14], la capitale è la seconda entità federativa per livello di sfiducia nei confronti della polizia (55,1%), registra le più alte percentuali di percezione della corruzione interna (81,9%) e una valutazione prevalentemente negativa della sua efficacia operativa (60,3%) (Ibidem). Si tratta di criticità di lungo periodo. Come mostrano Pansters e Castillo (2007), già nel corso del Novecento la polizia era

[10] Più precisamente, nel 2017, l'*Instituto Técnico de Formación Policial* fu trasformato nella *Universidad de la Policía* della capitale (Flores Cruz, 2022).
[11] La *Comisión de Honor y Justicia* è un organo collegiale – in cui sono coinvolti anche rappresentanti della società civile – incaricato di tutelare l'integrità morale e la reputazione istituzionale dei membri dei corpi di polizia. Tra le sue funzioni rientrano la valutazione delle infrazioni gravi, la sospensione temporanea e la destituzione del personale.
[12] Il Servizio Professionale di Carriera della Polizia è un sistema obbligatorio e permanente che disciplina l'intero percorso professionale degli agenti.
[13] Tra il 2019 e il 2023, la retribuzione del personale di polizia nella capitale ha conosciuto un aumento rilevante, passando da circa 12.000 pesos mensili a oltre 18.000 pesos (Pérez, 2023).
[14] Secondo il Censimento della Sicurezza Pubblica Statale del 2023, la capitale disporrebbe di 90.044 poliziotti, corrispondente a un tasso di 3,7 poliziotti ogni mille abitanti, a fronte di una media nazionale pari a 0,9 (Oñate, 2024).

ampiamente percepita come fonte di insicurezza, anche a causa del suo coinvolgimento, soprattutto a partire dagli anni Settanta, in pratiche corruttive e illegali[15]. Gli autori individuano tre principali forme di rendita: il pagamento per la protezione delle attività commerciali; i proventi derivanti da operazioni di copertura nei confronti di attività criminali; e il coinvolgimento diretto di agenti in reati quali estorsioni, sequestri e traffico di stupefacenti. Accanto alla corruzione, González (2024) segnala come strutturali anche le pratiche di violenza istituzionale e abuso, riconducibili all'uso sproporzionato della forza, a detenzioni arbitrarie o illegali e a diverse forme di maltrattamento[16].

Sebbene la crescente attenzione verso tali fenomeni si sia affermata parallelamente ai processi di democratizzazione, essa non ha ancora prodotto meccanismi sistematici di monitoraggio dell'uso della forza, mentre restano rare sia le indagini penali sia le condanne per abuso di potere o tortura (Forné, 2019).

Nel tentativo di contenere l'orientamento repressivo dell'azione di polizia e ricostruire il rapporto con la cittadinanza, a partire dai primi anni Duemila sono stati avviati nella capitale diversi programmi ispirati a modelli di polizia di prossimità (Oñate, 2024). Un primo esperimento risale alla fine degli anni Novanta, nel contesto del processo di democratizzazione avviato nel 1997 con l'elezione di Cuauhtémoc Cárdenas. In tale quadro fu introdotta la *policía comunitaria*, incaricata di pattugliare i quartieri più colpiti dall'ondata di criminalità e di favorire un rapporto più diretto e cooperativo con la popolazione residente (Müller, 2010). Dopo una fase iniziale, il programma cadde in disuso, per poi essere ripreso sotto il governo di López Obrador e formalmente rilanciato nel 2003 con il nome di *Policía de Barrio*. Il suo potenziale democratico si scontrò tuttavia con strutture consolidate di clientelismo e corruzione interne all'istituzione di polizia: in numerosi casi, i comitati di quartiere coinvolti nella definizione delle strategie di sicurezza finirono per "privatizzare" le risorse della polizia di prossimità, orientando l'azione degli agenti verso interessi particolari piuttosto che verso obiettivi di sicurezza collettiva (Müller, 2010). Più recente è l'introduzione, nel 2010, del *Programa de Cuadrantes*, fondato sulla suddivisione del territorio urbano in 847 quadranti di pattugliamento, ciascuno affidato a unità di riferimento incaricate di interagire con i residenti, individuare le esigenze

[15] A tal proposito, Pansters e Castillo (2007) richiamano la vicenda della cosiddetta *Hermandad*, rete informale e clandestina di agenti di polizia coinvolti in attività illegali, che si sviluppò negli anni '70.

[16] Per approfondire si vedano Alvarado (2012); Alvarado, Silva (2011) e Silva (2019).

locali e modulare le strategie di sorveglianza in base alle specificità territoriali (Oñate, 2024). A tale dispositivo si sono affiancate altre iniziative, tra cui i gabinetti di sicurezza cittadina attivi nei 72 coordinamenti territoriali della capitale, che prevedono spazi strutturati di incontro tra autorità di sicurezza, istituzioni di giustizia e cittadini, finalizzati sia a orientare l'agenda della polizia sia a esercitare forme di controllo sociale sul suo operato (Oñate, 2024).

Uno sguardo complementare sulle criticità che attraversano il corpo di polizia emerge dalla ricerca di Azaola, volta a «dare la parola ai poliziotti con lo scopo di comprendere il modo in cui essi interpretano la funzione che svolgono e gli ostacoli che incontrano nel realizzarla» (2005: 325). Basato su interviste formali e informali e sui questionari somministrati a 132 agenti della *Secretaría de Seguridad Pública* della capitale, lo studio consente di cogliere le tensioni interne all'istituzione dal punto di vista degli stessi operatori. Pur riconoscendo le problematiche strutturali dell'istituzione, molti agenti esprimono un forte orgoglio di appartenenza e valorizzano qualità come il coraggio e la dedizione al servizio. Al contempo, dalle loro testimonianze emerge una profonda interiorizzazione dello stigma associato alla professione: nel descrivere sé stessi, gli agenti richiamano etichette fortemente svalutanti – «ladri, abusivi, prepotenti, ignoranti, sporchi, alcolizzati, corrotti, rozzi, drogati e aggressivi» (Ivi: 330) – attribuite allo sguardo dei cittadini e, in parte, assunte come autodefinizioni. Questo scarto tra identità professionale desiderata e riconoscimento sociale contribuisce a illuminare le persistenti tensioni che attraversano i corpi di polizia nel contesto urbano della capitale.

4. Il progetto e la metodologia

Il progetto di ricerca che qui presentiamo cerca, dunque, di entrare in questo difficile percorso di ripensamento e di ridefinizione della identità e della funzione della polizia di Città del Messico. In particolare, il cuore della questione è il processo di formazione di un'*etica professionale* del corpo in grado di incontrare le attese dei cittadini, superando la storica sfiducia ambientale di cui si è detto; e costretto a realizzarsi in un quadro sfavorevole sia sul piano delle risorse materiali disponibili sia sul piano della morfologia socio-criminale del contesto metropolitano di riferimento[17]. È evidente che

[17] Utili termini di confronto per una riflessione critica sull'etica delle forze di polizia vengono da Westley (1951); Monjardet (1996); vedi anche Cornelli (2020) e Palidda (2000).

si tratta di una impresa ardua, al cui successo necessita il concorso di più attori e condizioni, da mobilitare in un difficile equilibrio di sequenze (contestualmente; ma anche propedeuticamente).

È possibile costruire, nelle condizioni già ricordate, un'altra polizia o, realisticamente, una polizia (stabilmente) meno corrotta? La *Secretaría* ha scelto di chiamare accanto a sé in questo ambizioso disegno l'Università degli Studi di Milano, con la quale aveva già stabilito rapporti di scambio e di collaborazione attraverso la speciale Cattedra Falcone-Borsellino diretta sotto l'egida dell'Istituto Messicano di Giustizia (Imjus) da uno degli autori[18], avendo poi occasione di conoscere sul campo in tornate diverse il lavoro dei due altri ricercatori.

La richiesta giunse nell'ultima settimana di maggio del 2025, nel mezzo di una circostanza traumatica per la capitale, l'assassinio di due collaboratori stretti del governo. Il prof. Nando dalla Chiesa diede la sua disponibilità a collaborare a nome dell'Università di Milano e iniziò a disegnare un progetto di intervento, supportato dal coordinatore tra Italia e Messico della Cattedra Falcone-Borsellino[19]. Partì così una prima ricognizione delle attività formative svolte dalla Polizia della capitale: colloqui informali e formali con la Secretaria e con la direttrice della Accademia di Polizia, visita delle strutture e delle aule di quest'ultima (nel cui ambito si rilevò che una delle aule era stata intitolata al giurista italiano Luigi Ferrajoli, particolarmente apprezzato nel Paese). Fu quindi svolta una analisi dei programmi di formazione seguiti dall'Accademia, cercando di individuare sia i principali bisogni di integrazione sia soprattutto gli apporti che il gruppo di ricerca milanese avrebbe potuto offrire partendo dall'esperienza italiana. Il progetto che ne derivò fu sottoposto alla *Secretaría*, che lo approvò e garantì la massima trasparenza e libertà nell'ambito dei lineamenti concordati. L'accordo si fondava sulla piena autonomia del gruppo, con l'ovvio impegno di quest'ultimo a rispettare rigorosamente gli obblighi deontologici che caratterizzano gli interventi in queste situazioni di speciale delicatezza e riservatezza. Ai ricercatori vennero assicurati solo il rimborso spese e l'assistenza organizzativa. Il gruppo accettò in considerazione dell'eccezionalità dell'esperienza scientifica alla quale avrebbe avuto accesso.

Avviò dunque nell'ottobre del 2025 un ciclo formativo che in due settimane lo mise a confronto a tempo quasi pieno con una platea di 132 agenti di polizia, selezionata dalla *Secretaría* secondo princìpi di

[18] Il prof. Nando dalla Chiesa.
[19] Il dott. Claudio La Camera.

disponibilità e di utilità per il servizio. Non dunque un campione statistico ma un nucleo "attitudinale", dotato secondo l'istituzione di una sua specifica valenza ai fini del progetto.

Tab. 1 – Caratteristiche socio-anagrafiche e professionali della platea di riferimento (N=132)*

Variabile	*Categoria*	*N*
Sesso	Maschile	86
	Femminile	45
	Altro / non dichiarato	1
Età	18-22	2
	23-28	26
	28-33	44
	>33	60
Stato civile	Celibe/Nubile	63
	Sposato/a	34
	Convivenza di fatto	8
	Divorziato/a	8
Genitorialità	Con figli	86
	Senza figli	46
Anni di esperienza in polizia	0-5 anni	54
	5-10 anni	27
	>10 anni	51

*Nota: il totale complessivo può variare leggermente a causa di alcuni valori mancanti in singole variabili.

Un nucleo attitudinale, cioè, che per orientamenti e sensibilità etico-professionali era apparso alla *Secretaría* il più idoneo a dare il via al progetto, quasi un sotto-universo privilegiato. Gli incontri si sono tenuti in spagnolo. A essi ha partecipato anche un ex magistrato italiano da tempo molto presente nei processi formativi delle polizie e delle magistrature latino-americane[20], e si sono aggiunti in brevi intervalli esponenti di punta della *Secretaría*. Le lezioni sono risultate molto partecipate, anche sul piano del coinvolgimento emotivo, e ad avviso del gruppo improntate a una apprezzabile sincerità e libertà negli interventi dalla platea così come negli scambi informali di opinioni intrattenuti nel corso delle giornate. Le lezioni sono state integrate da tavole rotonde, in cui i temi più tipici della formazione giuridico-professionale si sono intrecciati a quelli dell'etica e della formazione civica.

[20] Il dott. Ottavio Sferlazza, già pubblico ministero e giudice in Sicilia e in Calabria e infine Procuratore della Repubblica di Palmi.

Al termine è stato sottoposto ai partecipanti un questionario anonimo studiatamente sintetico[21], in grado di rilevare, direttamente sul posto, sia i dati strutturali dei rispondenti sia i loro principali atteggiamenti culturali[22]. Nell'occasione il gruppo di ricerca ha verificato un alto, generalizzato desiderio dei frequentanti di partecipare alla esperienza (nessuno si è sottratto, anche alcuni ritardatari hanno chiesto la scheda da compilare). Questa prima fase del progetto si è completata, oltre che attraverso alcune interviste *informali* (preziose, trattandosi comunque di agenti e funzionari di polizia), attraverso una intervista semi-strutturata molto approfondita alla viceresponsabile della *Secretaría* (l'equivalente di una viceministra dell'Interno), principale promotrice dell'iniziativa. Il questionario è stato poi analizzato per esplorare le frequenze di tutte le risposte, nonché le correlazioni sia tra i dati strutturali (sesso, età, stato civile, ecc.) e quelli culturali e comportamentali, sia tra i singoli dati relativi alle diverse variabili cosiddette dipendenti. Il lavoro di scavo in tal senso è appena iniziato, ma si ritiene utile darne qui di seguito alcune brevissime anticipazioni.

5. Le prime evidenze empiriche e la questione della fiducia

Le evidenze empiriche emerse dal lavoro sul campo, dalle interviste[23] e soprattutto dal questionario[24] somministrato agli agenti della *Secretaría de Seguridad Ciudadana* si inseriscono coerentemente nel quadro teorico e

[21] Il questionario era complessivamente composto da 16 domande, oltre che di 6 domande introduttive relative ai dati socio-anagrafici.

[22] Di nuovo i limiti di spazio ci costringono purtroppo a rinviare ad altra e successiva sede per una discussione più approfondita della metodologia e per la trattazione dei risultati del questionario. Altrettanto dicasi per il processo di ricerca-azione, i cui risultati potranno iniziare a essere misurati a partire del novembre 2026.

[23] Particolarmente significativa l'intervista semi-strutturata svolta dagli autori a María del Rosario Novoa Peniche, viceresponsabile della *Secretaría* (16/10/2025, Città del Messico).

[24] In tal caso i principali nuclei tematici indagati sono stati le motivazioni, la formazione, le condizioni di lavoro, il contesto criminale locale, la fiducia pubblica e il rapporto con i cittadini; ulteriore spazio è stato riservato poi a selezionate domande concettuali e simboliche – come la richiesta di definire personalmente la corruzione o di associare metaforicamente la polizia e la criminalità organizzata a specifici animali – con lo scopo di cogliere-meglio alcune inclinazioni etiche e culturali dei rispondenti. La somministrazione, manuale e individuale, è avvenuta fuori dall'aula. I rispondenti hanno poi proceduto alla compilazione in aula liberi da controlli e senza forme di consultazione, osservati da sei unità del gruppo di ricerca. In tutta la fase della somministrazione e della compilazione non sono stati presenti in aula altri dipendenti della *Secretaría de Seguridad Ciudadana*. La raccolta dei questionari è avvenuta in forma anonima, tramite loro inserimento diretto in uno scatolone.

analitico delineato nelle sezioni precedenti dell'articolo, contribuendo a illuminare dall'interno le tensioni che attraversano oggi l'azione di polizia in una megalopoli segnata da criminalità, elevata complessità sociale, frammentazione urbana e crisi strutturale della fiducia istituzionale. Come suggerito dal dibattito sociologico sulla sicurezza nelle grandi città e dalla letteratura sulla polizia in contesti democratici fragili, la questione non riguarda soltanto l'efficacia operativa, ma investe in profondità la costruzione dell'autorità, della legittimità e dell'identità professionale.

Il primo elemento che emerge con chiarezza concerne la centralità attribuita alla formazione[25]. La maggior parte degli agenti dichiara di aver preso parte, nel corso della carriera, a molteplici percorsi formativi (N=89), a fronte di 39 rispondenti che affermano di non avervi partecipato e di 4 che non hanno fornito risposta, segno di una diffusa domanda di professionalizzazione. Tuttavia, la valutazione complessiva di tali percorsi come solo "abbastanza utili" (abbastanza=84; poco=10; niente=3) evidenzia una distanza tra offerta formativa e bisogni percepiti, confermando quanto discusso in precedenza rispetto ai limiti delle riforme tecniche quando non si accompagnano a un lavoro di trasformazione culturale più profondo. La richiesta prioritaria di rafforzare le competenze tecnico-investigative (N=81) e giuridico-normative (N=71) appare strettamente legata alle condizioni operative descritte nell'articolo: in un contesto segnato da incertezza normativa, forte esposizione a rischi legali e vincoli stringenti sul rispetto dei diritti umani, la formazione è vissuta soprattutto come strumento di protezione e di riduzione della vulnerabilità individuale.

La minore, ma non trascurabile, domanda di competenze sociologiche e psicologiche (N=21) si colloca invece in continuità con il tema, più volte richiamato, della difficoltà di governare la sicurezza in una megalopoli diseguale e frammentata. Essa segnala l'emergere di una sensibilità ancora parziale verso un modello di professionalità meno esclusivamente procedurale e più attenta alla gestione dei contesti sociali, del conflitto e della relazione con i cittadini. La sua scarsa diffusione conferma tuttavia la persistenza di una cultura professionale prevalentemente tecnico-operativa, coerente con una tradizione istituzionale segnata dalla priorità del controllo e della repressione[26].

[25] La domanda prevedeva la possibilità di indicare più opzioni. La frequenza riportate si riferiscono dunque al numero di opzioni per categoria e non al numero di individui; di conseguenza, la somma delle frequenze eccede il totale del campione.

[26] Le altre risposte alla domanda relativa alla richiesta di formazione mostrano una distribuzione articolata, con una prevalenza dell'ambito tecnologico (N=40), seguito da quello

Un secondo nodo centrale, esplorato attraverso una domanda aperta, riguarda le condizioni di lavoro e le criticità operative, che il questionario restituisce in termini largamente convergenti con le analisi sviluppate nel testo. Carichi di lavoro elevati, turni usuranti, carenze di risorse materiali e tecnologiche e una percezione diffusa di scarso supporto istituzionale contribuiscono a delineare un quadro di forte pressione organizzativa. A ciò si aggiunge l'incertezza giuridica che accompagna l'azione quotidiana della polizia, rafforzando l'idea di una professione esercitata in una zona grigia tra elevate aspettative di efficacia e limitate tutele. In questo scenario, la richiesta di maggiore formazione giuridica non risponde soltanto a un'esigenza di competenza, ma si configura come una strategia di *autodifesa* professionale.

Particolarmente significativa è infine la dimensione relativa al rapporto con la cittadinanza. La percezione quasi unanime di una profonda sfiducia sociale nei confronti della polizia conferma i dati presentati nella ricostruzione storica e criminologica della capitale: la distribuzione delle frequenze relative alla domanda "ritieni che i cittadini abbiano fiducia nella polizia?" mostra infatti una netta prevalenza delle valutazioni negative – "poco" (N=92) e "niente" (N=15), pari complessivamente a 107 risposte – a fronte di quote molto più contenute di "abbastanza" (N=16), "molto" (N=5) e "non so" (N=3).

Tuttavia, questo elemento acquista un significato specifico se messo in relazione con le motivazioni all'ingresso nel corpo e con le fonti di soddisfazione professionale espresse dagli agenti. La compresenza di motivazioni materiali e vocazionali, così come il valore attribuito al contributo alla sicurezza dei cittadini, segnala l'esistenza di un orientamento al servizio pubblico che continua a sostenere il senso del lavoro di molti operatori, nonostante la delegittimazione esterna. In tal senso, la distribuzione delle frequenze relativa alle motivazioni d'ingresso evidenzia come le principali siano legate allo "spirito di servizio" (*servir a mi ciudad*) (N=61) e alla sicurezza economica (N=56), mentre in misura più contenuta emergono circostanze specifiche, sia positive sia negative, insieme a tradizioni familiari e al desiderio di sentirsi importanti (N=20 complessivamente).

Ne emerge la citata tensione tra vocazione e riconoscimento sociale, già evidenziata nella letteratura sulla polizia a Città del Messico e qui ulteriormente confermata dall'indagine empirica. Se non adeguatamente

criminologico (N=32), tecnico-militare (N=19) e, in misura più contenuta, della cultura generale (N=10).

affrontata, tale tensione rischia di produrre nel lungo periodo effetti non solo sull'efficacia delle politiche di sicurezza, ma anche sulla tenuta simbolica dell'istituzione stessa e sul significato attribuito all'agire di polizia come pratica di servizio alla collettività.

Nota conclusiva

Quanto sopra è uno scorcio suggestivo, e a nostro avviso non privo di rilievo, di una ricerca in corso di svolgimento. I diversi paragrafi sono serviti a inquadrare un progetto fin qui inedito nella letteratura sociologica, le sue scaturigini, le sue finalità, e gli elementi di contesto, nella convinzione degli autori che l'alta specificità della cornice e dei contenuti gli possano conferire già ora un interesse, a dispetto del suo essere ancora *in progress*. La direzione dell'intervento muove dalla persuasione, che i primissimi risultati sembrano accreditare, che il governo della sicurezza urbana in una megalopoli come Città del Messico non possa essere affidato prevalentemente a riforme organizzative o a innovazioni tecniche. La formazione della risorsa umana emerge piuttosto come snodo strategico, specie se tale formazione è ripensata come spazio di riflessività etica, culturale e relazionale, capace di integrare competenze operative e dimensioni valoriali. In questo senso, la ricerca-azione qui accennata nei suoi primi passi (ad esempio la scoperta quasi maieutica dell'orgoglio etico, confermato dal clima che ha accompagnato le lezioni), mette in luce l'esistenza di risorse professionali e motivazionali su cui è possibile intervenire nel quadro di collaborazione su definito, indicando al tempo stesso i limiti strutturali con cui tale trasformazione è chiamata a misurarsi.

Problemi complessi. Complicati da indagare e da risolvere. Soprattutto tenendo conto di come, nel contesto messicano, sia fondamentale la tenuta simbolica, per non dire il prestigio delle forze di polizia. Per questo riteniamo che gli sviluppi della ricerca potranno avere un valore non solo scientifico ma anche civile e istituzionale.

Riferimenti bibliografici

Addario N., Cavalli A. (1990). *Economia, politica e società*. Bologna: Il Mulino.

Adorno S., Alvarado A. (2022). Crime and the governance of large metropolises in Latin America: Mexico City (Mexico) and São Paulo (Brazil). *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15(numero speciale 4): 117-151. https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52505

Almazán J. (2019, 17 giugno). Sheinbaum reconoce crimen organizado en CDMX; presenta nueva policía para combatirlo. *Milenio*. https://www.milenio.com/politica/comunidad/sheinbaum-reconoce-crimen-organizado-cdmx-presenta-policia-combatirlo (consultato il 15 giugno 2026).

Alvarado A. (2012). *El tamaño del infierno*. México: El Colegio de México.

Alvarado A. (2016). Crimen organizado en una ciudad de América Latina: la Ciudad de México. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19: 129-145. https://doi.org/10.17141/urvio.19.2016.2407

Alvarado A., Silva Forné C. (2011). Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3): 445-473. https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2011.3.28724

Animal Político (2019, 5 maggio). Asesinan a líder de comerciantes que denunció extorsiones de La Unión. *Animal Político*. https://animalpolitico.com/2019/05/asesinan-lider-comerciantes-union-tepito (consultato il 15 giugno 2026).

Antúnez M. (2019, 17 ottobre). En apenas 9 años, la Unión Tepito se expandió en toda la CdMx: tiene presencia en 7 alcaldías y 4 zonas. *SinEmbargo*. https://www.sinembargo.mx/3667675/en-apenas-9-anos-la-union-tepito-se-expandio-en-toda-la-cdmx-tiene-presencia-en-7-alcaldias-y-4-zonas/ (consultato il 15 giugno 2026).

Aureliani T. (2017). Messico: narcotraffico, attori criminali e resistenze civili. In: dalla Chiesa N. (a cura di), *Mafia globale*. Milano: Laurana Editore.

Azaola Garrido E. (2005). Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México. *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico*, 10: 326-341.

Azaola Garrido E. (2009). Sociología y cultura de la policía. In: Benítez Manaut R., Rodríguez Sumano A., Rodríguez Luna A. (a cura di), *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

Cornelli R. (2020). *La forza di polizia. Uno studio criminologico sulla violenza*. Torino: Giappichelli.

Dalla Chiesa N. (2012). La sicurezza come variabile dipendente: la lotta alla mafia tra asimmetrie ed emergenze. *Studi sulla questione criminale*, VII(1): 85-104.

Dalla Chiesa N. (a cura di) (2017). *Mafia globale*. Milano: Laurana Editore.

Díaz Román M. (2021). A debate: contexto, teoría y resultado de los factores asociados a la distribución del delito en la Ciudad de México. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 94: 165-182. https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202094-07

Díaz Román M. (2022). Inseguridad y narcomenudeo en la Ciudad de México: distribución diferenciada y correlativos asociados. *Sociológica México. Nueva época*, 38(105): 207-240.

Díaz Román M., Laverde Rodríguez C. (2023). The relationship between homicide and the illegal drug market in Mexico City. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(43): 685-706. https://doi.org/10.21830/19006586.1201

Flores Cruz D.K. (2022). La formación inicial de los cuerpos de Policía de la Ciudad de México (UNIPOL). *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 5(18): 91-104. https://doi.org/10.57042/rmcp.v5i18.569

Flores R. (2019, 5 febbraio). El accionar del narco en el "Gota a Gota". *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/comunidad/el-accionar-del-narco-en-el-gota-a-gota/1294760 (consultato il 15 giugno 2026).

González C.J. (2024). Percepciones sobre la violencia policial en la Ciudad de México: victimización, control social y percepciones negativas sobre la función policial. *Nova et Vetera*, 33. https://doi.org/10.22431/25005103.1099

Greenwood D.J., Levin M. (2007). *Introduction to Action Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

InsightCrime (2022, 9 maggio). La Unión Tepito. *InsightCrime*. https://insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/la-union-tepito-profile/ (consultato il 15 giugno 2026).

Monjardet D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte.

Müller M. (2010). Community policing in Latin America: lessons from Mexico City. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88: 21-37. https://doi.org/10.18352/erlacs.9594

Olivetti A. (1952). *Società, Stato, comunità. Per una economia e politica comunitaria*. Milano: Edizioni di Comunità.

Olmos J. (2011, 25 febbraio). La burbuja. *Proceso*. https://www.proceso.com.mx/opinion/2011/2/25/la-burbuja-84307.html (consultato il 15 giugno 2026).

Padilla Oñate S. (2024). Policía de proximidad y confianza ciudadana. Los casos de Nezahualcóyotl y Ciudad de México. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(46): 289-312. https://doi.org/10.21830/19006586.1297

Palidda S. (2000). *Polizia postmoderna*. Milano: Feltrinelli.

Pansters W., Castillo H. (2007). Violencia e inseguridad en la Ciudad de México: entre la fragmentación y la politización. *Foro Internacional*, XLVII(3): 577-615.

Pizzorno A. (1960). *Comunità e razionalizzazione*. Torino: Einaudi.

Pizzorno A. (1962). Sviluppo e urbanizzazione. *Quaderni di Sociologia*, XI(1): 23-51.

Romandía S., Fuentes D., Nieto A. (2019). *Narco CDMX. El monstruo que nadie quiere ver*. Ciudad de México: Grijalbo.

Silva Forné C. (2019). Uso excesivo de la fuerza policial en CDMX. *Estudios Sociológicos*, 37(109): 165-193. https://doi.org/10.24201/es.2019v37n109.1668

Westley W.A. (1970). *Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom, and Morality*. Cambridge, MA: MIT Press.

In-sicurezza urbana e marginalità: le donne rom tra controllo sociale e bisogno di welfare

di *Benedetta Turco*[*]

Il contributo è frutto di una riflessione mirata alla microcriminalità delle donne di etnia rom a partire dalla ricerca Prin "Cambiare", focalizzata sulla maternità in detenzione. L'intento è di analizzare il nesso tra sicurezza urbana, dispositivi di criminalizzazione e politiche socio-giuridiche nel quale le donne rom rappresentano uno snodo cruciale tra controllo e welfare. In una prospettiva intersezionale, i reati contro il patrimonio commessi dall'universo empirico in esame sono definiti attraverso una costruzione socio-istituzionale della minaccia influenzata da processi di etichettamento. L'obiettivo dell'articolo è mettere in luce come il modello delle misure alternative detentive possa favorire un superamento dei modelli securitari e costituire un esempio di welfare che consenta alla comunità rom di uscire da dinamiche marginalizzanti e devianti.

Parole chiave: insicurezza; marginalità; comunità rom; welfare; detenzione; misure alternative.

Urban (in)security and marginality: romani women between social control and welfare needs.

The contribution stems from a reflection focused on petty crime among Rom women, building on the PRIN research project "Cambiare," which centers on motherhood in detention. Its aim is to analyze the nexus between urban security, mechanisms of criminalization, and socio-legal policies, within which Rom women represent a crucial juncture between control and welfare. From an intersectional perspective, property-related offenses committed within the empirical field under examination are defined through a socio-institutional construction of threat shaped by processes of labeling. The article seeks to highlight how the model of alternative measures to detention may foster a move beyond securitarian approaches and constitute a form of welfare capable of enabling the Rom community to move out of marginalizing and deviant dynamics.

Keywords: insecurity; marginality; Romani communities; welfare; detention; alternative measures.

DOI: 10.5281/zenodo.23695078

[*] Università di Cassino e del Lazio Meridionale. benedetta.turco@unicas.it.

Benedetta Turco

Introduzione

La percezione dell'insicurezza urbana da parte dei cittadini italiani è uno tra i temi più importanti dibattuti tanto dalla comunità scientifica quanto dai mezzi di comunicazione di massa ed è presente nell'agenda politica dei governi che si sono susseguiti negli ultimi tre decenni.

Dalla metà degli anni Novanta, l'insicurezza è divenuta un fenomeno sociale dominante uscendo dalla consolidata convinzione di essere sia esclusivamente parte della sfera irrazionale dell'umano sia uno strumento strategico nell'ambito mediatico e politico.

Storicamente, la sicurezza può essere intesa come uno stato di tranquillità e assenza di preoccupazioni, come suggerisce la figura di *Securitas*, la divinità romana che rappresentava la quiete. Nelle società contemporanee, questa tranquillità è spesso garantita attraverso la costante presenza di pratiche di controllo sociale e istituzionale.

Secondo le riflessioni di alcuni studiosi (cfr. Garland, 2001; Wacquant, 2009), nelle democrazie occidentali si afferma un paradigma politico e culturale in cui la sicurezza è una priorità e i problemi sociali si trasformano in problemi di ordine pubblico portando a un rafforzamento di strumenti repressivi. Il punto centrale e di cambiamento profondo delle loro riflessioni si focalizza sul sostenere che i fenomeni – come povertà urbana, esclusione etnica e migrazioni – invece di essere affrontati attraverso le politiche sociali sono sempre più gestiti con strumenti di controllo e securitari.

Nel dibattito pubblico italiano, i reati contro il patrimonio, in particolare i furti e i borseggi in luoghi pubblici come i mezzi di trasporto e le rispettive aree di pertinenza, costituiscono un fattore centrale nella costruzione dell'insicurezza. Come dimostrano i dati[1] – elaborati dal Servizio Analisi Criminale presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno in collaborazione con l'Istituto di Ricerca Eurispes – tali reati, a partire dal 2021, sono nuovamente in crescita. Nel 2023 il Servizio Analisi Criminale ha registrato 13.291 furti in autobus, 21.210 in metropolitana e 6.109 in treno, dati che coinvolgono, in particolar modo, grandi città come Roma e Milano. Da questa indagine ministeriale risulta, inoltre, che gli autori noti di furti e borseggi sono, tra il 78% e

[1] Conferenza *"La criminalità: tra realtà e percezione". Risultati del Rapporto realizzato da Direzione Centrale della Polizia Criminale ed Eurispes* del 23 maggio 2023 https://eurispes.eu/mediacontent/video-la-criminalita-tra-realta-e-percezione-risultati-del-rapporto-realizzato-da-direzione-centrale-della-polizia-criminale-ed-eurispes-5-maggio-2023/; I dati sono diffusi dalla rivista dell'Istituto https://www.leurispes.it/furti-e-borseggi-su-autobus-treni-e-metro-un-trend-in-crescita-dal-2021/ (ultimo accesso: 11-05-2026).

il 94% dei casi, cittadini appartenenti ad altre culture ed etnie o, per usare un concetto dei Romani Studies, ad una "minoranza razzializzata" (Kóczé, 2018).

È in questo quadro che si colloca la figura delle donne rom, spesso rappresentate come l'emblema del rischio urbano all'interno di una percezione dell'insicurezza amplificata dai processi discorsivi, mediatici e politici. Esse costituiscono uno snodo simbolico – carico di stereotipi, rappresentazioni, narrazioni pubbliche – e, al tempo stesso, operativo, attraverso cui si intrecciano politiche di controllo e politiche assistenziali. Le donne rom incarnano infatti una duplice costruzione: da un lato, la necessità di essere sorvegliate, in quanto soggetti etichettati come devianti (ladre, borseggiatrici e madri inadeguate); dall'altro, quella di essere aiutate, in quanto soggetti vulnerabili e marginalizzati, e potenziali destinatarie di interventi e dispositivi di welfare.

A partire da queste premesse, nel presente articolo – attraverso i risultati emersi nella ricerca PRIN "Cambiare" sulla maternità in detenzione[2] – si affronta la costruzione della minaccia, ossia come i dispositivi istituzionali, le pratiche professionali e le narrazioni pubbliche possono rendere le donne rom riconoscibili e controllabili nello spazio urbano. L'intento è anche quello di comprendere se le misure alternative, nonostante siano dispositivi di controllo, possono supportare la decriminalizzazione di questa categoria portando alla costruzione di nuove prassi di inclusione e di welfare.

1. Sicurezza urbana tra potere, controllo e costruzione del rischio

Nella letteratura sociologica il concetto di sicurezza urbana assume diverse concezioni a partire dal modo in cui riflette i cambiamenti nelle forme di governo e nelle modalità di gestione delle questioni sociali.

Dal secondo dopoguerra la sicurezza costituisce la garanzia dell'ordine pubblico e la capacità dello Stato di proteggere i propri cittadini mediante prassi giuridiche e istituzionali. Come evidenzia Robert Castel (2004) la sicurezza è fortemente connessa alla protezione sociale mettendo in luce come la riduzione delle disuguaglianze e l'integrazione sociale attraverso adeguate politiche di welfare sono cruciali nella prevenzione dei comportamenti devianti e, di conseguenza, dell'insicurezza.

[2] La ricerca PRIN 2022 "CAMBIARE – Change Again: Mothers and Babies In A Right Environment. The external implementation of the punishment for women with children" è stata finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 2 CUP H53D23002720006.

Verso la fine del XX secolo, le trasformazioni economiche e il neoliberalismo hanno ridefinito il concetto di sicurezza, indebolendo l'approccio adottato fino a questo momento. La sicurezza urbana ha amplificato la sua definizione inglobando in sé, oltre alla criminalità, fenomeni come degrado, inciviltà e marginalità. È in questa prospettiva che Loïc Wacquant (2008) evidenzia la crescente centralità delle azioni punitive dello Stato, che trattano la povertà urbana con strumenti penali e non più con politiche di welfare redistributive.

Oggi la sicurezza urbana assume una connotazione securitaria, orientata alla gestione preventiva dei rischi e alla regolazione dei comportamenti nello spazio urbano. Nella prospettiva di Michel Foucault (2005) la sicurezza urbana si configura come un dispositivo composto da tecniche, mezzi, discorsi, pratiche, istituzioni finalizzate alla gestione di rischi e popolazioni. Per tale motivo, la percezione di insicurezza è il risultato di più processi di costruzione sociale che tende ad associare insicurezza e gruppi marginalizzati, definendo quest'ultimi come il pericolo, il problema (Sigona, 2011). Tale dinamica si concretizza nell'interazione tra narrazioni mediatiche, discorsi politici e pratiche amministrative. Ciò contribuisce a orientare e legittimare l'attenzione pubblica e gli interventi utilizzati per controllare lo spazio urbano regolamentandolo e implicando processi di inclusione ed esclusione (Deleuze, 1990; Agamben, 2006).

La trasformazione della sicurezza urbana in un concetto sempre più securitario assume ancora più rilievo se letta in una prospettiva intersezionale che incrocia genere, etnia e classe. È qui che le donne rom risultano particolarmente vulnerabili in quanto soggette all'intersezione di stigma etnico, subordinazione di genere e povertà strutturale. Questa *representational intersectionality,* elaborata da Kimberlé Crenshaw (1991), può essere ulteriormente ridefinita attraverso la categoria analitica della "ipervisibilità" e "iperinvisibilità" delle rappresentazioni sociali. Ciò sta a significare che alcune persone sono oggetto di una sovraesposizione simbolica, mentre altre sono escluse dalle rappresentazioni collettive e dalle politiche di inclusione, con una conseguente invisibilità dei diritti (Bello, 2020; Bernardini et al., 2021). Le donne rom costituiscono un universo al quale sono attribuiti specifici stereotipi che le definiscono come ladre immorali, potenziali rapitrici, cittadine immeritevoli e cattive madri incapaci di essere un buon esempio e di prendersi cura dei propri figli (Mantovan, 2022; Corradi, 2018).

Nella costruzione sociale della devianza, così come è stata elaborata dalla prospettiva interazionista e dalla *labeling theory*, i mass media assumono un ruolo cruciale nella definizione di chi è "normale" o "deviante". Come sottolinea Howard Becker in *Outsiders* (1963), la devianza è il risultato del

processo di etichettamento sociale nel quale attori istituzionali e culturali, tra cui i mass media, contribuiscono in modo significativo. In questo quadro, quest'ultimi nelle loro dinamiche narrative selezionano i fatti, li organizzano, ne danno un'interpretazione, producono e orientano la percezione pubblica. Come afferma Stanley Cohen in *Folk Devis and Moral Panics* (1972), i mass media possono generare allarme sociale e individuare capri espiatori, trasformando specifici gruppi sociali in minacce collettive (*folk devis*), in figure simboliche bersaglio privilegiato di paure e tensioni sociali. Pertanto, i mass media non riflettono a pieno la realtà ma la costruiscono inserendosi in un processo di stereotipizzazione, semplificazione e polarizzazione dell'alterità contribuendo alla riduzione della complessità sociale (Hall, 1997).

Empiricamente, la rappresentazione mediatica della comunità rom, e in particolare delle donne rom, è caratterizzata da narrazioni di devianza e insicurezza urbana rafforzando un'identità distorta del gruppo etnico, con caratteristiche socioculturali generalizzanti, nonché reazioni sociali stigmatizzate e violente nei confronti dei membri della comunità (van Dijk, 1991).

2. Metodologia della ricerca

La ricerca Prin "Cambiare", avviata a ottobre 2023 e conclusa nel febbraio 2026, è uno studio interdisciplinare ed empirico focalizzato sul fenomeno della maternità reclusa all'interno dei contesti detentivi italiani intra ed extra-murari.

Tra le unità di ricerca coinvolte, quella sociologica[3] ha contribuito attivamente alla progettazione del disegno di ricerca, partendo da un impianto metodologico Grounded Theory e individuando il suo principale focus di indagine nelle potenzialità delle misure alternative[4] in quanto luoghi che – rispetto alla permanenza in un contesto carcerario[5] – risultano essere meno problematici per i minori in costrizione e più adeguati a un reale cambiamento delle detenute. In tali realtà esse possono prendere parte a processi rieducativi, di risocializzazione e di acquisizione di nuove skills utili per l'autonomia e per ridurre il rischio di ricaduta in dinamiche di vittimizzazione e delinquenziali.

L'unità di ricerca sociologica ha, pertanto, studiato il fenomeno della maternità in detenzione attraverso l'utilizzo di molteplici strumenti ma in questo

[3] Unità di cui l'autrice ha fatto parte.
[4] Case Famiglia Protette (solo due in Italia: "Casa di Leda" Roma e "CIAO" Milano) e Comunità Genitore-Bambino (art. 1 co. 322 della legge di bilancio 30 dicembre 2020 n. 178).
[5] Sezione Nido e ICAM (Istituto a Custodia Attenuata per Madri).

elaborato prendiamo in esame solo le interviste semi-strutturate a 53 *key informats*[6] suddivisi in 9 madri sottoposte a misure alternative, 16 educatori e responsabili tra misure intra ed extra murarie, 28 stakeholder tra magistrati di sorveglianza, garanti delle persone private della libertà, procuratori e altre professioni specifiche che entrano in relazione (diretta o indiretta) con l'universo empirico primario, le madri detenute. Gli intervistati sono stati individuati a seguito di una mappatura nazionale dei contesti detentivi femminili. Tuttavia, non avendo ottenuto (se non in parte) le necessarie autorizzazioni all'attività di ricerca dall'Amministrazione penitenziaria (DAP), le possibilità di accesso al campo e di "reclutamento" di soggetti sono state ridotte tanto da non consentire a tutte le realtà individuate di prendere parte alla ricerca. Per tale ragione l'unità ha potuto intervistare solo le madri detenute, i responsabili e gli educatori facenti parte delle misure alternative, mentre in altri casi è stato possibile intervistare educatori di Sezioni Nido e ICAM poiché in pensione o non dipendenti del Ministero di Giustizia.

È fondamentale far presente al lettore che le difficoltà riscontrate durante la ricerca sul campo non hanno impedito di avere un quadro della maternità nelle misure intra-murarie in quanto tutte le madri intervistate hanno affrontato il percorso detentivo partendo dalle Sezioni Nido, passando per gli ICAM e, infine, giungendo in Case Famiglia Protette o Comunità Bambino-Genitore.

Il materiale empirico raccolto è stato analizzato mediante il supporto del *software NVivo,* il quale consente di ridurre la complessità dei dati attraverso un processo iterativo di scomposizione dei concetti, successivamente riaggregati con la costruzione di relazioni tra *sensitizing concepts*. L'analisi delle interviste ha permesso quindi l'individuazione di fuochi tematici che hanno focalizzato l'attenzione sul background della donna, sulla presenza o assenza della sua rete familiare esterna, sulla cultura e i nessi con il reato commesso, sui limiti e sugli aspetti positivi dei tre contesti detentivi, sulle conseguenze della detenzione sullo stato psico-emotivo, di benessere-malessere e sulla condizione di salute e cura, nonché sulla percezioni della collettività verso le madri detenute e sul supporto dei servizi e attività territoriali.

È proprio questo lavoro di analisi, oltre all'uso di una strategia bottom-up (Cipriani, 1997), che ha consentito l'individuazione dell'oggetto di studio del presente elaborato che incrocia genere, etnia, stereotipo/pregiudizio e devianza nella figura delle madri rom detenute.

[6] Il team di ricerca ha identificato *key informats* con l'intento di coinvolgere le aree del nord, centro e sud Italia (Veneto, Liguria, Lombardina, Piemonte, Lazio, Campania e Puglia).

3. Narrazioni della devianza e controllo sociale

L'analisi del materiale empirico ha consentito di individuare alcune dimensioni centrali nella costruzione sociale della devianza attribuita alle donne rom all'interno del contesto detentivo italiano. In particolare, emergono tre principali assi interpretativi: la culturalizzazione della devianza; l'influenza dell'opinione pubblica e dei mass media nella legittimazione di risposte punitive e securitarie; gli effetti dello stigma.

La prima dimensione riguarda la tendenza di operatori ed educatori intervistati a interpretare i comportamenti devianti delle donne rom attraverso una chiave culturalista. La comunità rom è un popolo caratterizzato dalla mobilità e dalla storica assenza di diritti in contesti territoriali nei quali si insediano, anche per lungo tempo. La scarsa propensione al radicamento e all'attività lavorativa, tipica invece della realtà occidentale, ha contribuito a consolidare il senso di comunità e a rendere la famiglia il fulcro della vita dei rom. Essa costituisce un'unità sociale, economica ed educativa garantendo una costante protezione del gruppo e una distanza sempre maggiore da quelli che in lingua romanì sono definiti *gadjé*, i non rom (Liégeois, 2007).

Tuttavia, la letteratura sul tema evidenzia una rappresentazione che intreccia alcune pratiche, come i reati contro il patrimonio, a presunti tratti culturali (Tosi Cambini, 2015; Simoni, 2019; Mantovan, Maestri, 2021). Questa costruzione sociale annulla la storia di un popolo criminalizzandolo e stereotipizzandolo, sottolineando solo quegli elementi che ne definiscono un'identità deviante. In questo senso, le donne e madri rom sono destinatarie di stereotipi (ladre, rapitrici, madri irresponsabili) talmente radicati da trasformarsi in peculiarità etniche (Kóczé, 2018).

> I fattori socioculturali che incidono sono il fatto che [...] possono essere all'interno di un circuito di reati, [...] qui c'è stato un alto numero di rom, abbiamo proprio una questione culturale, per cui il fatto di essere nata in un campo rom dove si innescano delle dinamiche – come ci è stato riferito tante volte – tu devi rubare e arrivare con la cifra prestabilita altrimenti la sera passano i mariti o gli altri componenti del clan rom [per punirle]. Quindi se parliamo di donne rom è proprio la componente culturale, crescere in un contesto deviato (operatrice A. – CFP Milano).

> Con le donne di origine rom è proprio culturale l'andare a rubare; nel senso che è molto patriarcale come cultura [...] le donne vanno a rubare già quando sono più piccole e tutto quello che rubano non rimane in mano a loro [...] Se continuano a mandare la donna a rubare, però

> mettendola sempre incinta, va a finire che rimane sempre fuori, continuando a fare quello che serve all'uomo, ovvero i soldi (educatrice L. – ICAM Milano).

Le testimonianze raccolte di chi lavora all'interno delle misure alternative tendono a spiegare l'ingresso nei circuiti della devianza come esito di una socializzazione primaria orientata. Tuttavia, nonostante la difficoltà nello scardinare i frame interpretativi basati su categorie culturaliste, operatrici ed educatrici mostrano anche come la conoscenza diretta e prolungata delle donne detenute possa favorire una comprensione più articolata delle loro traiettorie di vita.

Le testimoni svolgono un'attività che le collocano in uno stato di tensione tra assistenza e controllo, consolidando l'idea che le detenute rom siano simultaneamente oggetto di tutela e di sorveglianza, che appartengono ad un gruppo vulnerabile ma pur sempre da monitorare. Queste interpretazioni, però, appaiono problematiche poiché rischiano di naturalizzare comportamenti che possono invece essere ricondotti a condizioni strutturali di marginalità sociale, esclusione economica e limitato accesso a opportunità educative e lavorative.

Una seconda dimensione riguarda il ruolo dell'opinione pubblica e dei mass media nella costruzione dell'insicurezza.

L'orientamento ideologico del sistema politico, in particolar modo nel primo decennio degli anni Duemila, congiuntamente alla comunicazione strategica dei mass media e ai processi percettivi dei cittadini in materia di microcriminalità, contribuisce alla produzione di un clima sociale in cui gli individui si riconoscono come potenziali vittime di reato. Da qui, emozioni quali paura e ansia alimentano l'incertezza incidendo significativamente sia sulla formazione dell'opinione pubblica, sia sulla richiesta di domande punitive più incisive (Anastasia, 2022).

Dal materiale raccolto si evidenzia come la percezione sociale delle detenute rom sia fortemente influenzata da dinamiche emotive e cicli mediatici, che oscillano tra empatia, quando i figli più piccoli sono coinvolti nella detenzione, e indignazione per la mancanza di punizioni.

> L'opinione pubblica è divisa non solo tra chi è a favore e chi è contro, ma anche a seconda delle ondate emozionali e dei cicli di informazione. [...] Da una parte c'è la tensione nei confronti dei bambini e dall'altra parte c'è l'indignazione per l'impunità delle madri. È difficile trovare un punto di equilibrio che forse si sarebbe trovato anche nella gravità dei fatti, delle circostanze, perché poi alla fine i moti di indignazione popolare si sollevano quando si denunciano presunte

> condizioni o situazioni di impunità e stiamo sempre parlando di reati minori rispetto all'impunità dei reati maggiori, che ce ne sono tanti, che non vengono minimamente perseguiti. Forse bisognerebbe trovare un equilibrio, che però è molto difficile perché l'opinione pubblica vive del modo con cui, attraverso i sistemi di informazione, viene eccitata in un senso o nell'altro, dall'indignazione perché i bambini stanno in carcere all'indignazione perché le madri ladre seriali stanno fuori (Garante A.).

Questa dinamica si allontana dalla prospettiva durkhemiana secondo cui la pena è un circuito morale che mantiene integra la solidarietà sociale. Piuttosto, come suggerisce Mead (1918), la coesione sociale sembra essere sempre più in linea con una solidarietà di tipo emotivo e che, in questo contesto, si traduce in forme di coalizione simbolica contro le autrici di reati associate a forme di microcriminalità diffusa.

In tale configurazione, appare coerente il concetto di "populismo penale" (Patt, 2007), in cui l'ostilità nei confronti del reo è alimentata da un linguaggio comunicativo (e politico) che prescinde dai dati sulla criminalità ma pone il focus sulla paura del crimine e sull'acquisizione di consenso popolare. La costruzione del consenso si fonda, quindi, su una mobilitazione emotiva e meno su una valutazione razionale del fenomeno deviante, alimentando una logica di inasprimento delle misure punitive.

Infine, un'ultima dimensione riguarda gli effetti dello stigma (Goffman, 1963) vissuto dalle donne rom nelle loro esperienze quotidiane all'interno del percorso in misure alternative. La possibilità di svolgere attività lavorative esterne alla struttura in piena autonomia consente loro di vivere delle dinamiche sociali nuove o, per lo meno, cariche di nuovi significati come, ad esempio, l'uso dei mezzi pubblici che in passato erano i contesti privilegiati per i borseggi, mentre oggi sono solo uno strumento di mobilità per raggiungere il posto di lavoro.

> Raccontano di episodi un po' spiacevoli nei loro confronti. Noi facciamo dei gruppi di parola all'interno dell'ICAM con le mamme, e trattiamo dei singoli temi. Il pregiudizio è uno dei temi che trattiamo, perché per loro [...] è veramente pregnante. La paura di essere riconosciuta in quanto rom, in quanto borseggiatrice. Una preferiva prendere i mezzi di superficie e non quelli sotterranei perché l'effetto mediatico che hanno avuto quei video, quei servizi giornalistici su di loro è stato tremendo, ha portato tanta gente a commettere violenza nei loro confronti, c'è chi arriva qua e racconta di essere stato picchiato in metropolitana mentre incinta e ha pancia di otto mesi quindi il pregiudizio

> è una cosa che poi ha un riscontro effettivo nelle azioni delle persone che ci sono all'esterno (educatrice D. – ICAM Milano).

> La donna che va in C. C. più volte a settimana quando esce ha molta paura di prendere la metropolitana perché dice "io ero una delle borseggiatrici", poi quando c'è stato Striscia la notizia che le ha fatte vedere in giro che rubavano, lei dice "io ho paura di andare in metro ed essere riconosciuta", che le dicano che è quella rom che ruba, quando in realtà lei entra con il biglietto e sta andando a lavorare (educatrice L. – ICAM Milano).

La possibilità di scontare una condanna all'interno di misure alternative significa uscire dalla logica, radicata storicamente, che in carcere si deve vivere male, in una costante privazione di ogni bene e opportunità. La maternità offre l'occasione di affrontare la propria pena mediante percorsi che consentono una riflessione su di sé, sul proprio passato, sulle proprie scelte e su ciò che si vuole essere grazie anche all'acquisizione di soft skills necessarie per avviare e consolidare il cambiamento. Detto ciò, però, non sembra essere sufficiente per uscire da quella etichetta nelle quali le donne rom sono rinchiuse dai *gadjé*. Da un punto di vista fenomenologico, infatti, lo stigma si aggancia ad ogni soggetto percepito e al quale è attribuito un senso spesso ridotto a una singola determinazione empirica (Merleau-Ponty, 1965). Lo sguardo giudicante che percepiscono su di loro e i sentimenti di ansia e paura che emergono, sottolineano una condizione di ipervisibilità stigmatizzante, ricorda Mantovan (2022), che rende queste madri rom detenute consapevoli di essere all'interno di uno spazio sociale in cui sono riconosciute immediatamente come appartenenti a una categoria di devianti.

4. Welfare, empowerment e reinserimento nelle misure alternative

Un secondo ambito di riflessione emerso dall'analisi del materiale empirico sulla maternità in detenzione è definito dai benefici che le misure alternative costituiscono, in particolar modo, per coloro che presentano un background caratterizzato dalla povertà socio-educativa ed economica. Tali realtà, seppur si configurano come spazi abitativi di controllo, offrono l'opportunità di sperimentare un sistema di welfare basato sull'inclusione, sull'empowerment, sull'emancipazione e sull'acquisizione di skills da adoperare per uscire dalla marginalità.

Le esperienze raccolte dimostrano, infatti, come all'interno di questi contesti detentivi extra-murari si rompa, almeno parzialmente, il circuito di

riproduzione della devianza restituendo una ridefinizione profonda del significato attribuito sia alla liberta sia alla costrizione.

> La vita da rom è essere in un campo, andare a rubare, vestirti in un modo che loro ti dicono che devi vestire per cultura [...]. Devi andare a pulire dalla mattina alla sera, fare un po' la schiava. Per come ragiono adesso, è essere come una schiava. Costringerti ad andare a rubare, quella non è vita. Invece adesso io c'ho la serenità, sto piano piano conoscendo delle cose che non conoscevo come il lavoro, andare a mangiare una pizza fuori con i miei figli [...] stare con altra gente, parlare anche con i maschi. Io questo non lo potevo fare, quindi il mio vero carcere era là perché alla fine ero obbligata a fare tutte le cose che io non volevo fare. Io sempre l'ho detto, infatti a tante detenute quando io dicevo "io ringrazio che sono passata da questi muri perché mi ha fatto crescere, maturare e soprattutto valutare quello che io veramente voglio". [...] Io non volevo più essere delinquente [...]quando lo facevo io non capivo, perché purtroppo avevo la mentalità loro, ma quando poi ho capito che se vai a rubare non è giusto, non è corretto, perché poi alla fine togli una cosa a una persona anche se una collana non è oro, ma può essere di una persona che è morta e cara e tu la tieni peggio di un oro. E io questo non lo capivo. Ho capito questo in carcere anche a me hanno portato via il telefono dove avevo tutte le foto dei miei figli, io ho capito, cioè non è tanto per il telefono ma erano l'unica cosa dove potevo vedere i miei figli. [...] sono andata in chiesa, ho chiesto perdono per quello che ho fatto (madre E.).

È emblematico il caso di questa intervistata che durante il suo percorso detentivo, ora concluso, rilegge il proprio vissuto con nuove consapevolezze e una maturità che le consente di rivalutare il significato della libertà nell'ottica delle "chances di vita" descritte da Ralf Dahrendorf (1981). Il vero carcere è il contesto in cui è cresciuta, caratterizzato da obblighi rigidi, subordinazione di genere e una socializzazione alle pratiche devianti, come il furto e il borseggio, rese attività lavorative normalizzate e tramandate di generazione in generazione.

L'idea del "rubare come lavoro" è un punto centrale nelle narrazioni delle madri detenute rom. Tutte le intervistate appartenenti a questa comunità evidenziano come il comportamento deviante non è una scelta individuale ma è l'esito di processi di interiorizzazione di norme interne al gruppo.

> Questo posto qui mi sta aiutando a cambiare abbastanza. [...] Non c'ho più quella testa per andare a rubare, per fare cose brutte. Ho in testa che devo andare dritta. Anni indietro era brutto, come uscivo [dal

> carcere] andavo a rubare, andavo a fare piangere le persone. Quello dovevi fare tanto e basta. Come si dice qua in Italia, i bambini sono spugna. Tutto quello che vedono dai genitori lo fanno pure loro. Allora io vedevo i miei genitori che andavano a rubare. Così sono cresciuta. Però c'è sempre un inizio e una fine. Chi vuole cambiare, può cambiare (madre M.).

> Ma sai perché è come fosse un lavoro? Perché è andata avanti, questa cosa di rubare, dal passato. Perché noi non lo sapevamo cos'era il lavoro, [cosa significa] lavorare (madre L.).

La marginalizzazione e la conseguente mancanza di possibilità di accesso a percorsi educativi e occupazionali formalizzati trasforma pratiche illegali in pratiche funzionali e professionali. Tuttavia, i percorsi alternativi alla detenzione introducono nei percorsi di vita delle donne rom una discontinuità significativa, un'interruzione della devianza normalizzata e l'inserimento di occasioni di alfabetizzazione, di apprendimento, possibilità di costruire nuove competenze o di accesso a tipi di lavoro regolare. Nonostante ciò, il materiale empirico mette in luce le profonde ambivalenze e difficoltà che accompagnano questi percorsi di cambiamento i quali non sono né lineari né costituiscono una garanzia di trasformazione.

> Io qua posso fare tutto quello che c'è da fare [...] per cambiare. Ma non pensavo che ci voleva così tanto tempo e tanta complicazione. C'era un periodo che mi ero pentita, "ma chi me l'ha fatto fare a fare questi corsi, a fare queste cose? Ma dove vado io?". Io stavo bene fuori, [...] ma io ho lasciato [...] per i nostri figli. Se fosse per me, ti dico la verità, se fosse per me stavo bene così e basta. La vita va avanti, siamo adulti. Ma ho pensato ai nostri figli. Ci siamo sforzati tantissimo, ma nessuno riconosce questa cosa, non la capirete mai quanto impegno ci si mette, perché noi ci mettiamo l'impegno, ma se vediamo che non riusciamo ad andare avanti con questa cosa, noi ci stacchiamo e ricominciamo da capo. Per me è un attimo ricominciare da capo, è un secondo, è più difficile entrare in questa nuova strada (madre L.).

La testimonianza di questa madre rom detenuta fa emergere la complessità del processo vissuto all'interno delle misure alternative dove si intervallano resistenze, ricadute e tensioni tra uno stile di vita conosciuto e nuovi sistemi di riferimento. Il tentativo di "sradicare" una mentalità interiorizzata fin dall'infanzia, come la difficoltà di appropriarsi di categorie fino a quel momento estranee, costituiscono un evidente stato di fatica e conflittualità tra passato (immediato e accessibile) e presente (incerto e altamente

esigente). Ma non solo, come esplicitato in alcune interviste le criticità non sono esclusivamente interne ma anche legate all'assenza di risorse e di interventi di lungo periodo caratterizzati da fragilità strutturali che indeboliscono l'impegno delle donne rom nel cambiamento portandole a "ricominciare da capo" nella microcriminalità.

> Ma non è il richiamo delle radici che l'ha fatta perdere di nuovo, ma è la mancanza di alternativa. Manca un ponte stretto, ma questo ponte significa investimenti, risorse, significa diritto abitativo, significa tante cose su cui l'Italia è cronicamente indietro, ma anche per il cittadino che non ha mai rubato la mela al banco di frutta (già educatrice F. – Sezione Nido Roma).

In questo quadro, il ruolo dei servizi sociali e delle istituzioni risulta cruciale, ma al contempo insufficiente se non sostenuto da politiche strutturali più ampie. La mancanza di alternative concrete – in termini di diritto all'abitare, accesso al lavoro e sostegno economico – rappresenta uno degli ostacoli principali alla riuscita dei percorsi di reinserimento. Ciò conferma come la sicurezza urbana non può essere garantita esclusivamente attraverso strumenti repressivi, ma dipende dalla capacità di costruire condizioni di vita dignitose e inclusive. I risultati empirici, infatti, mettono in discussione le narrazioni securitarie che associano in modo automatico la marginalità alla pericolosità, mostrando al contrario come l'accesso a risorse e opportunità può incidere significativamente sulle traiettorie individuali.

Conclusioni

Fare ricerca all'interno dei percorsi di esecuzione penale intra ed extra murari per madri detenute ha consentito di analizzare criticamente la costruzione sociale dell'insicurezza urbana a partire dal caso specifico delle donne rom detenute in misure alternative.

L'insicurezza urbana risulta essere il risultato di processi di costruzione sociale in cui entrano in relazione discorsi politici, mass media e pratiche istituzionali. In questo quadro, le madri rom detenute emergono come la rappresentazione di una minaccia, oggetto sia di stigmatizzante sia di marginalità strutturale. L'essere configurate come soggetti devianti è alimentato da meccanismi di etichettamento che tendono a naturalizzare la devianza, inscrivendola in presunti tratti culturali e oscurando le condizioni materiali che ne sono alla base.

L'analisi evidenzia, inoltre, il ruolo dell'opinione pubblica e dei mass media nel rafforzare un clima di populismo penale, in cui la domanda di sicurezza si traduce in richieste di controllo e repressione più che in interventi sulle cause profonde dell'insicurezza. In tale contesto, anche le pratiche professionali risultano attraversate da una tensione tra assistenza e controllo, che può contribuire alla riproduzione degli stereotipi, ma che, attraverso la relazione diretta, apre anche spazi di comprensione più articolata.

I risultati mostrano con chiarezza che le traiettorie di devianza sono strettamente connesse a condizioni strutturali di marginalità, come povertà educativa, esclusione lavorativa e precarietà abitativa. Le misure alternative alla detenzione rappresentano in questo senso dispositivi ambivalenti: pur mantenendo una dimensione di sorveglianza e controllo, offrono maggiore libertà, responsabilità e opportunità, configurandosi come spazi di transizione verso autonomia e consapevolezza delle possibilità future. Tuttavia, il proprio background esperienziale può ostacolare il reinserimento, soprattutto per le donne rom che rientrano nella comunità di appartenenza. Pertanto le misure alternative devono avvalersi di reti sociali ampie capaci di supportare la fase del re-entry. Ne deriva che la sicurezza urbana non può essere garantita esclusivamente attraverso strumenti repressivi, ma richiede un investimento strutturale in politiche sociali e di welfare che prenda esempio dai percorsi strategici attuati nelle misure alternative. Decriminalizzare la marginalità significa, dunque, restituire complessità alle biografie e promuovere condizioni di vita dignitose, orientando le politiche verso modelli di sicurezza inclusiva e giustizia sociale.

Riferimenti bibliografici

Agamben G. (2006). *Che cos'è un dispositivo?* Roma: Nottetempo.

Anastasia S. (2022). Diritto e politica nella costruzione sociale della criminalità. In: Pitch T. (a cura di), *Devianza e questione criminale. Temi, problemi e prospettive*. Roma: Carocci.

Becker H.S. (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: Free Press.

Bello B.G. (2020). *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*. Milano: FrancoAngeli.

Bernardini M.G., La Spina E., Taramundi D.M., Parolari P. (2021). (Un)doing gender and migration stereotypes. Per un'analisi critica degli stereotipi nel rapporto tra genere e migrazioni. *AG About Gender*, 10(20): I-XXXVIII. https://doi.org/10.15167/2279-5057/AG2021.10.20.1357.

Castel R. (2004). *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Torino: Einaudi.

Cipriani R. (1997). L'analisi computer-assistita delle storie di vita. In: Ricolfi L. (a cura di), *La ricerca qualitativa*. Roma: Carocci.

Cohen S. (2011). *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of Mods and Rockers*. London-New York: Routledge.

Corradi L. (2018). *Il femminismo delle zingare. Intersezionalità, alleanze, attivismo di genere e queer*. Sesto San Giovanni (MI): Mimesis.

Crenshaw K.W. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6): 1241-1299. https://doi.org/10.2307/1229039.

Dahrendorf R. (1981). *La libertà che cambia*. Roma-Bari: Laterza.

Deleuze G. (1990). *Pourparlers*. Paris: Minuit.

Foucault M. (2005). *Sicurezza, territorio, popolazione*. Milano: Feltrinelli.

Garland D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Goffman E. (1963). *Behavior in Public Places: Notes on the Social Organization of Gatherings*. New York: Free Press of Glencoe.

Hall S. (a cura di) (1997). *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*. London: Sage.

Kóczé A. (2018). Transgressing borders: Challenging racist and sexist epistemology. In: Beck S., Ivasiuc A. (a cura di), *Romani Activism: Reimagining Power and Knowledge*. New York-Oxford: Berghahn Books.

Liégeois J.P. (2007). *Roma in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

Mantovan C., Maestri G. (2021). Donne e rom: segregazione razziale, oppressione di genere e resistenza. *Sociologia urbana e rurale*, 125(2): 62-79. https://doi.org/10.3280/SUR2021-125004.

Mantovan C. (2022). I Critical Romani Studies come nuova frontiera dell'intersezionalità: madri rom e sinte in esecuzione penale esterna. *AG About Gender*, 11(22): 551-588.

Mead G.H. (1918). The psychology of punitive justice. *The American Journal of Sociology*, 23: 577-602. https://doi.org/10.1086/212795.

Merleau-Ponty M. (1965). *Fenomenologia della percezione*. Milano: Il Saggiatore.

Patt J. (2007). *Penal Populism*. London-New York: Routledge.

Sigona N. (2011). The governance of Romani people in Italy: Discourse, policy and practice. *Journal of Modern Italian Studies*. https://doi.org/10.1080/1354571X.2011.622468.

Simoni A. (2019). *Rom, antiziganismo e cultura giuridica. Prospettive di analisi*. Roma: CISU.

Tosi Cambini S. (2015). *La zingara rapitrice. Racconti, denunce, sentenze (1986-2007)*. Roma: CISU.

van Dijk T.A. (1991). *Racism and the Press*. London.

Wacquant L. (2008). *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity Press.

Wacquant L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press.

Accesso, equità e sicurezza urbana: un case study su percorsi sanitari di popolazioni migranti

di *Enrica Caruso*[*]

Il contributo analizza la relazione tra accesso ai servizi sanitari, disuguaglianze sociali e vulnerabilità urbana a partire da una survey strutturata condotta su 300 pazienti presso l'Ospedale Civico di Palermo. L'articolo propone la nozione di sicurezza sanitaria urbana come categoria analitica, distinta da una lettura securitaria della salute: essa indica la capacità delle istituzioni urbane di rendere i servizi essenziali accessibili, comprensibili, prevedibili e continuativi. I risultati descrittivi mostrano che le persone con background migratorio incontrano con maggiore frequenza barriere amministrative, linguistiche e informative, con effetti sulla continuità della cura, sull'adesione terapeutica e sulla possibilità di orientarsi nei servizi. Il caso palermitano consente così di interpretare le disuguaglianze sanitarie come componenti della vulnerabilità urbana e di discutere il ruolo della mediazione linguistico-culturale e dei servizi territoriali nelle politiche orientate all'equità.

Parole chiave: salute; migrazioni; equità; accesso ai servizi; vulnerabilità urbana; mediazione.

Access, equity, and urban security: a case study on healthcare pathways of migrant populations

This paper examines the relationship between access to healthcare services, social inequalities, and urban vulnerability, based on a structured survey conducted with 300 patients at the Civic Hospital of Palermo. The article proposes the notion of urban health security as an analytical category, distinct from a securitarian understanding of health: it refers to the capacity of urban institutions to make essential services accessible, understandable, predictable, and continuous. Descriptive findings show that individuals with a migrant background face more frequent administrative, linguistic, and informational barriers, affecting continuity of care, treatment adherence, and the ability to navigate healthcare pathways. The Palermo case thus allows health inequalities to be interpreted as components of urban vulnerability and highlights the role of linguistic-cultural mediation and territorial services in equity-oriented policies.

Keywords: health; migration; equity; access to care; urban vulnerability; mediation.

DOI: 10.5281/zenodo.23695103

[*] Università degli Studi di Palermo. enrica.caruso@unipa.it.

Enrica Caruso

Introduzione

Il diritto alla salute costituisce uno dei pilastri fondamentali dei sistemi democratici contemporanei, riconosciuto come diritto umano universale e, nel contesto italiano, sancito dall'art. 32 della Costituzione. Tuttavia, la sua effettiva realizzazione non coincide automaticamente con il riconoscimento formale, ma dipende da una configurazione complessa di condizioni materiali, linguistiche, sociali e istituzionali che ne rendono possibile – o impediscono – l'esercizio concreto. In questa prospettiva, il diritto alla salute si colloca in una tensione strutturale tra universalismo normativo ed esigibilità effettiva, che emerge con particolare evidenza nei contesti caratterizzati da disuguaglianze sociali e pluralità culturale (Sen, 2009; Rodotà, 2006).

Negli ultimi decenni, la crescente eterogeneità delle popolazioni urbane, connessa ai processi migratori, ha reso particolarmente visibile il divario tra diritto formale e accesso reale ai servizi sanitari. Le persone con background migratorio si collocano frequentemente in una condizione di vulnerabilità multilivello, in cui fattori amministrativi, barriere linguistiche, difficoltà di orientamento nei servizi e condizioni socio-economiche precarie si intrecciano, producendo disuguaglianze significative nei percorsi di cura. Tali criticità non rappresentano anomalie marginali, ma espressioni di meccanismi strutturali che incidono sulla distribuzione delle opportunità di accesso e sulla possibilità stessa di attivare una relazione terapeutica continuativa.

La letteratura sui determinanti sociali della salute ha ampiamente dimostrato come queste disuguaglianze non siano riconducibili a fattori individuali, ma costituiscano l'esito di configurazioni sistemiche che influenzano l'accesso alle risorse, alle informazioni e ai diritti (Marmot, 2010; Solar & Irwin, 2010). In questo quadro, l'equità non può essere ridotta a una mera uguaglianza formale, ma deve essere intesa come capacità del sistema sanitario di rispondere a bisogni differenziati, rimuovendo le barriere evitabili e ingiuste che ostacolano l'effettivo esercizio del diritto alla salute (Braveman, Gruskin, 2003; Whitehead, 1992).

Accanto ai fattori strutturali, un ruolo cruciale è svolto dalla dimensione comunicativa. La comunicazione sanitaria non rappresenta infatti un semplice strumento di trasmissione di informazioni, ma una vera e propria condizione di accesso, in quanto determina chi è in grado di comprendere, partecipare e orientarsi nei percorsi di cura (Habermas, 1986; Lovari, Ducci, 2022). In contesti caratterizzati da pluralità linguistica e culturale, l'assenza di strumenti adeguati di mediazione può compromettere la qualità della relazione terapeutica, incidere sull'aderenza alle cure e produrre forme di esclusione non solo pratica, ma anche simbolica e istituzionale (Jacobs et al., 2006; Napier et al., 2014).

A partire da queste premesse, il presente contributo analizza la relazione tra accesso ai servizi sanitari e vulnerabilità urbana attraverso un'indagine empirica condotta su un campione di 300 pazienti – italiani e stranieri – presso l'Ospedale Civico di Palermo. La domanda di ricerca che orienta l'articolo è la seguente: in che modo le barriere amministrative, linguistiche e informative incidono sui percorsi di accesso alla cura e come tali barriere possono essere interpretate come fattori di vulnerabilità urbana?

Il contributo specifico dell'articolo consiste nel proporre una lettura dell'accesso alla salute come dimensione costitutiva della sicurezza urbana, intesa non come controllo dell'ordine pubblico, ma come capacità delle istituzioni di garantire accessibilità effettiva, prevedibilità dei percorsi, continuità della presa in carico e riconoscimento comunicativo. In questa prospettiva, la sicurezza sanitaria urbana non coincide con la generica tutela della salute pubblica, ma individua una soglia concreta di cittadinanza: la possibilità, per soggetti socialmente e linguisticamente differenziati, di comprendere, attraversare e utilizzare in modo stabile i servizi essenziali. L'articolo contribuisce così alla letteratura sui determinanti sociali della salute spostando l'attenzione dal diritto formalmente riconosciuto alle condizioni istituzionali e comunicative che rendono tale diritto praticabile nella vita urbana quotidiana.

1. Quadro teorico

Il tema dell'accesso ai servizi sanitari si colloca all'interno di un più ampio dibattito sulle disuguaglianze di salute e sui determinanti sociali che ne influenzano la distribuzione. La letteratura internazionale ha ampiamente evidenziato come la salute non sia riconducibile esclusivamente a fattori biologici o individuali, ma rappresenti l'esito di processi sociali complessi, legati alla distribuzione di risorse, opportunità e potere (Marmot, 2010; Solar, Irwin, 2010). In questa prospettiva, le disuguaglianze sanitarie non costituiscono deviazioni marginali, ma espressioni sistemiche di assetti sociali che producono e riproducono condizioni differenziali di accesso ai diritti.

Il concetto di equità assume, in questo quadro, una funzione analitica e normativa centrale. Come sottolineano Braveman e Gruskin (2003), l'equità in salute non coincide con l'uguaglianza formale di accesso, ma implica la rimozione delle differenze evitabili e ingiuste nello stato di salute e nell'accesso ai servizi. In questa prospettiva, trattare in modo uguale condizioni diseguali può produrre effetti profondamente iniqui, rendendo necessario un adattamento dei sistemi sanitari ai bisogni differenziati delle popolazioni (Whitehead, 1992). L'equità si configura così non come un correttivo

marginale, ma come un principio strutturale di organizzazione dei servizi, orientato alla redistribuzione delle opportunità di accesso e alla riduzione delle asimmetrie sociali (Sen, 1999; Fraser, 2009).

Questa prospettiva trova ulteriore sviluppo negli studi recenti che analizzano l'equità sanitaria nei contesti migratori e urbani complessi. In particolare, l'accesso alla salute emerge come un processo multidimensionale che richiede interventi integrati capaci di tenere insieme dimensioni sanitarie, sociali e relazionali. In questo senso, il modello dello Sportello Sociale per i Diritti Umani evidenzia come l'equità possa essere tradotta in pratiche concrete di accompagnamento e orientamento, configurandosi come dispositivo operativo di giustizia sociale all'interno delle istituzioni sanitarie (Caruso et al., 2025a).

Accanto alla dimensione strutturale, un ruolo cruciale è svolto dalla dimensione comunicativa. La comunicazione sanitaria non costituisce un semplice strumento di trasmissione di informazioni, ma una vera e propria infrastruttura del diritto, in quanto determina la possibilità concreta di comprendere, orientarsi e partecipare ai percorsi di cura (Habermas, 1986; Lovari, Ducci, 2022). In questa prospettiva, l'accesso deve essere letto come un processo relazionale e interpretativo, in cui il linguaggio agisce come dispositivo di inclusione o esclusione. Laddove le informazioni risultano opache o non accessibili, si producono forme di marginalità comunicativa che incidono direttamente sulla qualità della relazione terapeutica e sugli esiti di salute (Jacobs et al., 2006; Nutbeam, 2000).

In contesti caratterizzati da crescente diversità culturale e linguistica, la mediazione linguistico-culturale emerge come elemento strutturale dei sistemi sanitari orientati all'equità. Studi recenti mostrano come essa non si limiti a facilitare la comunicazione, ma contribuisca alla costruzione di percorsi di cura più efficaci, migliorando l'aderenza terapeutica, riducendo lo stigma e rafforzando la fiducia nei servizi sanitari (Caruso et al., 2025b). La mediazione si configura così come pratica di giustizia sociale, capace di intervenire sui determinanti relazionali e simbolici della salute.

Tali dinamiche risultano particolarmente evidenti nei contesti urbani complessi, in cui le popolazioni migranti si trovano frequentemente esposte a una combinazione di barriere amministrative, sociali e comunicative. In questi contesti, l'accesso alla cura si configura come un processo situato, attraversato da asimmetrie di potere, differenze linguistiche e discontinuità informative, che contribuiscono a produrre forme di cittadinanza sanitaria differenziale (Fassin, 2008; Kleinman, 1980). Il diritto alla salute, pur formalmente riconosciuto, risulta così condizionato dalla capacità concreta di interagire con il sistema sanitario, comprenderne i codici e negoziare il proprio percorso di cura.

In questa prospettiva, modelli di accoglienza integrata basati su approcci interdisciplinari e centrati sulla persona mostrano come sia possibile attivare processi di empowerment e restituzione di agency nei soggetti vulnerabili, trasformando l'accesso ai servizi in uno spazio di partecipazione e riconoscimento (Caruso et al., 2025c). L'equità sanitaria si configura così come esito di pratiche istituzionali capaci di integrare dimensioni cliniche, sociali e comunicative.

A partire da queste premesse, l'analisi dell'accesso ai servizi sanitari non può essere separata da una riflessione più ampia sulle condizioni di inclusione sociale e sulle forme di vulnerabilità che attraversano i contesti urbani. In questa prospettiva, la salute si configura non solo come esito individuale, ma come indicatore della capacità delle istituzioni di garantire condizioni di equità, accessibilità e riconoscimento, ponendosi al crocevia tra politiche sanitarie e dinamiche di coesione sociale.

In termini teorici, la nozione di sicurezza sanitaria urbana viene qui utilizzata per nominare il punto di intersezione tra disuguaglianze di accesso, affidabilità dei servizi e condizioni di vita nei contesti urbani. Essa non rinvia a una securitizzazione della salute né a una concezione emergenziale della sanità pubblica, ma alla capacità ordinaria delle istituzioni di ridurre incertezza, opacità e discontinuità nei percorsi di cura. La categoria viene operazionalizzata attraverso quattro dimensioni analitiche: accessibilità effettiva, cioè possibilità concreta di entrare nel sistema; comprensibilità, cioè disponibilità di informazioni linguisticamente e culturalmente accessibili; continuità, cioè possibilità di mantenere nel tempo un percorso di cura; riconoscimento, cioè possibilità per il paziente di essere interlocutore attivo e non semplice destinatario passivo delle procedure. Questa precisazione consente di distinguere il contributo dell'articolo da una generica affermazione normativa sull'importanza della salute e di collocarlo in una prospettiva sociologica sull'organizzazione urbana dei diritti.

2. Contesto della ricerca

La ricerca si colloca nel contesto urbano della città di Palermo, uno dei principali snodi del Mediterraneo contemporaneo, caratterizzato da una significativa presenza di popolazioni migranti e da una marcata eterogeneità socio-culturale. In questo scenario, i servizi sanitari si configurano come uno dei principali punti di intersezione tra istituzioni e cittadini, nonché come spazi privilegiati per osservare le modalità attraverso cui i diritti vengono concretamente esercitati, negoziati o limitati. In particolare, l'accesso alla salute emerge come un terreno in cui si rendono visibili le tensioni tra

universalismo normativo e condizioni differenziali di accesso, già evidenziate dalla letteratura sui determinanti sociali della salute (Marmot, 2010).

L'indagine è stata condotta presso l'Ospedale Civico di Palermo, all'interno di reparti e servizi che intercettano una quota significativa di utenza con background migratorio. Il contesto ospedaliero si configura come un ambiente istituzionale complesso, attraversato da una pluralità di lingue, codici culturali e condizioni giuridiche, in cui la relazione di cura si intreccia costantemente con dimensioni amministrative, comunicative e sociali. In questo senso, l'ospedale non rappresenta soltanto un luogo di erogazione di prestazioni sanitarie, ma un dispositivo organizzativo in cui si articolano pratiche di inclusione ed esclusione, e in cui si producono forme differenziate di accesso ai diritti.

All'interno di questo scenario, l'accesso ai servizi sanitari non si presenta come un processo lineare, ma come un percorso articolato e spesso discontinuo, segnato da incomprensioni, incertezze e difficoltà di orientamento. Le persone con background migratorio si trovano frequentemente a dover negoziare il proprio accesso alla cura in condizioni di asimmetria informativa e istituzionale, legate non solo alla disponibilità dei servizi, ma anche alla loro comprensibilità e accessibilità concreta. Come evidenziato anche in studi recenti sul contesto palermitano, l'accesso si configura come un processo situato, che richiede competenze linguistiche, conoscenze implicite e capacità di interazione con il sistema sanitario non equamente distribuite (Caruso et al., 2025a).

Il contesto palermitano assume, in questo senso, una valenza paradigmatica, in quanto consente di osservare in forma concentrata le dinamiche attraverso cui le disuguaglianze sanitarie si intrecciano con più ampie condizioni di vulnerabilità urbana. In particolare, la compresenza di fragilità socioeconomiche, precarietà abitativa e incertezza amministrativa contribuisce a rendere l'accesso alla salute un processo instabile e spesso discontinuo, evidenziando il carattere relazionale e contestuale della fruizione dei servizi.

In tale prospettiva, l'ospedale può essere interpretato come uno spazio sociale in cui si manifestano e si negoziano le condizioni di cittadinanza, rendendo visibili le soglie – spesso implicite – che separano l'accesso formale dall'accesso reale alla cura. L'analisi del contesto consente dunque di leggere l'accesso ai servizi sanitari non come un dato acquisito, ma come un processo situato e dinamico, che riflette le capacità delle istituzioni di rispondere alla complessità delle popolazioni contemporanee.

3. Metodologia

Il contributo si basa su un case study quantitativo-descrittivo condotto presso l'Ospedale Civico di Palermo, all'interno di reparti e servizi sanitari che intercettano utenza italiana e utenza con background migratorio. Il disegno non ha finalità di rappresentatività statistica dell'intera popolazione migrante residente a Palermo, ma mira a descrivere, in un contesto istituzionale specifico, le principali barriere che incidono sull'accesso ai servizi sanitari e a confrontare i profili di difficoltà rilevati tra pazienti italiani e pazienti con background migratorio.

La raccolta dei dati è stata realizzata attraverso la somministrazione in presenza di una survey strutturata a 300 pazienti. Il campione è di tipo non probabilistico, costruito secondo criteri di eterogeneità e intercettazione nei servizi coinvolti durante il periodo di rilevazione. Sono stati inclusi pazienti adulti presenti nei servizi selezionati, disponibili a partecipare volontariamente alla ricerca e in grado di rispondere al questionario direttamente o con il supporto di un mediatore linguistico-culturale. Sono stati esclusi i soggetti in condizioni cliniche acute tali da rendere inopportuna la somministrazione, coloro che non erano in grado di esprimere un consenso informato e i pazienti che hanno rifiutato la partecipazione.

La selezione dei partecipanti è stata orientata a includere soggetti con differenti caratteristiche in termini di età, genere, provenienza geografica, anzianità di permanenza sul territorio, condizione socio-giuridica e competenze linguistiche. Questa strategia consente di osservare la varietà delle esperienze di accesso, ma comporta alcuni limiti: il campione può sovrarappresentare persone già entrate in contatto con il sistema ospedaliero e sottorappresentare i soggetti che, proprio a causa delle barriere di accesso, non raggiungono i servizi. Va inoltre considerato il possibile effetto di autoselezione dei partecipanti e il ruolo del contesto ospedaliero nella produzione delle risposte.

Il questionario è stato articolato in più sezioni finalizzate a rilevare: (a) caratteristiche socio-demografiche e status amministrativo; (b) condizioni socio-economiche; (c) modalità di accesso ai servizi sanitari; (d) competenze linguistiche e grado di health literacy; (e) comprensione delle procedure sanitarie; (f) percezione della relazione con gli operatori. Particolare attenzione è stata dedicata alla dimensione comunicativa dell'accesso, operazionalizzata attraverso indicatori relativi alla capacità di orientarsi tra i servizi, comprendere le informazioni ricevute e partecipare ai percorsi di cura.

L'analisi dei dati è stata condotta mediante statistiche descrittive, distribuzioni di frequenza e confronti tra sottogruppi, con particolare attenzione alla distinzione tra pazienti italiani e pazienti con background migratorio e

all'interazione descrittiva tra condizione amministrativa, competenze linguistiche e continuità della cura. Non essendo il campione probabilistico, le differenze osservate sono interpretate come tendenze interne al caso studio e non come stime generalizzabili alla popolazione complessiva. L'articolo non avanza quindi inferenze causali, ma individua configurazioni ricorrenti di vulnerabilità nell'accesso.

L'impianto analitico è stato orientato dal framework dei determinanti sociali della salute (Marmot, 2010), integrato con la prospettiva sulla comunicazione sanitaria e sulla health literacy (Nutbeam, 2000). Non è stata condotta una componente qualitativa autonoma: pertanto i risultati presentati derivano dalla survey strutturata e dalle analisi descrittive, mentre eventuali elementi contestuali raccolti durante il lavoro di campo sono utilizzati esclusivamente come supporto interpretativo e non come evidenze qualitative indipendenti.

Sono state adottate le precauzioni etiche necessarie, garantendo l'anonimato dei partecipanti e la raccolta del consenso informato. La partecipazione alla ricerca è stata volontaria e non ha comportato alcuna interferenza con i percorsi di cura.

4. Risultati

Il campione analizzato (N=300) presenta una composizione eterogenea in termini di età, genere e condizione socio-giuridica. Le donne costituiscono il 52% dei partecipanti e gli uomini il 48%; la distribuzione per età è concentrata prevalentemente nella fascia 25–54 anni (circa 64% del campione), mentre le quote di soggetti under 25 e over 55 sono entrambe pari a circa il 18%.

Per quanto riguarda la composizione per cittadinanza, circa il 57% del campione è costituito da pazienti con background migratorio e il restante 43% da pazienti italiani. All'interno del gruppo dei pazienti migranti emerge una significativa eterogeneità delle condizioni amministrative: circa il 46% presenta una posizione regolare stabile, mentre il restante 54% si colloca in condizioni di maggiore precarietà, includendo richiedenti asilo, titolari di permessi temporanei o situazioni amministrative non pienamente definite.

Coerentemente con il carattere descrittivo del disegno, i risultati vengono letti come tendenze interne al caso studio. Le difficoltà di accesso non si distribuiscono in modo uniforme, ma si concentrano nei profili caratterizzati da minore anzianità di permanenza sul territorio, livelli più bassi di istruzione, competenze linguistiche limitate e maggiore instabilità amministrativa. In questi gruppi, oltre il 70% dei partecipanti segnala difficoltà nella

comprensione delle procedure sanitarie e nell'orientamento tra i servizi, a fronte di percentuali sensibilmente inferiori tra i pazienti italiani e tra i migranti con maggiore stabilità amministrativa.

La prima dimensione critica riguarda la comprensione delle procedure. Oltre il 65% dei pazienti con background migratorio dichiara difficoltà nel comprendere passaggi amministrativi, documentazione richiesta e modalità di accesso, contro circa il 30% dei pazienti italiani. La differenza suggerisce che l'accesso formale al servizio non si traduce automaticamente in accesso effettivo: per una parte consistente dell'utenza migrante, l'ingresso nel percorso sanitario resta mediato dalla capacità di decifrare regole, moduli, indicazioni e passaggi organizzativi.

La seconda dimensione riguarda le barriere linguistiche e comunicative. Tra i pazienti con competenze linguistiche basse, circa il 68% riporta difficoltà nella comprensione delle indicazioni terapeutiche. Questo dato mostra che la lingua non agisce soltanto come ostacolo informativo, ma come soglia di partecipazione: quando il paziente non comprende pienamente diagnosi, indicazioni, tempi e responsabilità del percorso, la relazione di cura rischia di rimanere formalmente attiva ma sostanzialmente asimmetrica.

La terza dimensione riguarda la continuità della cura. Tra i pazienti con background migratorio si osserva una maggiore incidenza di ritardi nell'accesso alle prestazioni, pari a circa il 55% dei casi, e una quota non trascurabile di rinuncia alle cure, pari a circa il 20%. Tali fenomeni non vanno letti come esiti di scelte individuali isolate, ma come conseguenze di percorsi più incerti, dispendiosi e difficili da programmare.

L'analisi trasversale delle variabili evidenzia inoltre il carattere cumulativo delle barriere. Quando bassa competenza linguistica e instabilità amministrativa si combinano, la probabilità di ritardo nelle cure supera il 60%. Ciò indica che le difficoltà non agiscono in modo additivo e separato, ma tendono a rafforzarsi reciprocamente, configurando profili di vulnerabilità più esposti alla frammentazione del percorso sanitario.

Nel complesso, i risultati permettono di individuare tre passaggi analitici: l'accesso è condizionato dalla comprensibilità delle procedure; la comprensibilità incide sulla possibilità di partecipare alla relazione di cura; la discontinuità che ne deriva contribuisce a produrre vulnerabilità sanitaria e, più ampiamente, vulnerabilità urbana. In questo senso, i dati non dimostrano un nesso causale generalizzabile, ma documentano come, nel caso analizzato, le disuguaglianze sanitarie si organizzino attorno a soglie amministrative, linguistiche e informative.

La Tab. 1 sintetizza i principali indicatori descrittivi emersi dall'analisi, evidenziando le dimensioni in cui le barriere risultano più marcate per i pazienti con background migratorio.

Tab. 1 – Indicatori descrittivi delle principali barriere nell'accesso ai servizi sanitari

Dimensione osservata	Indicatore considerato	Evidenza descrittiva
Comprensione delle procedure sanitarie	Difficoltà dichiarata nella comprensione di procedure, documentazione e modalità di accesso	pazienti migranti: oltre 65%; pazienti italiani: circa 30%
Comprensione delle indicazioni terapeutiche	Difficoltà tra i pazienti con bassa competenza linguistica	circa 68%
Continuità della cura	Ritardo nell'accesso alle prestazioni tra i pazienti con background migratorio	circa 55%
Rinuncia alle cure	Rinuncia o interruzione del percorso tra i pazienti con background migratorio	circa 20%
Cumulatività delle barriere	Bassa competenza linguistica associata a instabilità amministrativa	ritardo nelle cure superiore al 60%

L'elemento analiticamente più rilevante non è la presenza di una singola barriera, ma la trasformazione dell'accesso in un percorso a soglie successive. Documentazione, lingua, comprensione delle procedure, disponibilità di mediazione e continuità della presa in carico diventano passaggi selettivi che incidono sulla capacità del paziente di utilizzare effettivamente il servizio.

Questa configurazione consente di collegare i risultati alla nozione di sicurezza sanitaria urbana: un servizio formalmente disponibile ma difficilmente comprensibile o attraversabile produce incertezza, ritardo e discontinuità. La vulnerabilità urbana emerge dunque non solo dalla mancanza di risorse, ma dalla scarsa prevedibilità dei percorsi istituzionali e dalla difficoltà di trasformare il diritto dichiarato in pratica effettiva di cura.

5. Discussione

I risultati emersi dall'indagine consentono di precisare il contributo teorico dell'articolo. Il caso analizzato mostra che l'accesso ai servizi sanitari non può essere interpretato soltanto come disponibilità formale di prestazioni, ma come processo sociale situato, nel quale entrano in gioco risorse amministrative, linguistiche, informative e relazionali. In linea con il framework dei determinanti sociali della salute, le disuguaglianze osservate non rappresentano anomalie marginali, ma effetti di condizioni strutturali che

distribuiscono in modo differenziale la possibilità di utilizzare concretamente il sistema sanitario (Marmot, 2010; Solar, Irwin, 2010).

Il passaggio analitico proposto dall'articolo consiste nel collegare queste disuguaglianze alla sicurezza urbana, ma evitando una lettura securitaria della salute. Parlare di sicurezza sanitaria urbana non significa trasformare i bisogni sanitari in problemi di ordine pubblico; significa, al contrario, considerare la sicurezza come capacità istituzionale di ridurre incertezza, frammentazione e imprevedibilità nell'accesso ai servizi essenziali. La sicurezza, in questa prospettiva, non è controllo dei corpi vulnerabili, ma affidabilità delle istituzioni e praticabilità quotidiana dei diritti.

I risultati permettono di articolare questa categoria su quattro dimensioni. La prima è l'accessibilità effettiva: l'esistenza di un servizio non garantisce che il paziente sia in grado di raggiungerlo, comprenderne le procedure e completare il percorso. La seconda è la comprensibilità: moduli, indicazioni, linguaggi specialistici e procedure amministrative possono diventare soglie selettive. La terza è la continuità: ritardi, rinunce e accessi episodici mostrano che la cura è fragile quando non esistono dispositivi di accompagnamento. La quarta è il riconoscimento: il paziente è incluso pienamente solo se può partecipare alla relazione terapeutica come soggetto capace di comprendere e scegliere.

La dimensione comunicativa emerge quindi come nodo centrale. I dati relativi alle difficoltà linguistiche e alla comprensione delle indicazioni terapeutiche mostrano che la comunicazione non è un elemento accessorio della prestazione sanitaria, ma una condizione di possibilità dell'accesso. In questo senso, la comunicazione può essere interpretata come infrastruttura del diritto: definisce chi riesce a orientarsi, chi può partecipare e chi, pur essendo formalmente incluso, resta sostanzialmente ai margini del percorso di cura (Habermas, 1986; Nutbeam, 2000).

Da qui deriva il ruolo della mediazione linguistico-culturale. L'assenza o l'insufficienza di mediazione non produce soltanto incomprensione, ma indebolisce la fiducia, riduce l'aderenza terapeutica e rende più probabile la frammentazione del percorso. Al contrario, la mediazione può essere letta come pratica di equità perché interviene sui determinanti relazionali e simbolici della salute, traducendo l'universalismo formale del sistema sanitario in condizioni concrete di accesso (Caruso et al., 2025a; Caruso et al., 2025c).

Un ulteriore elemento critico riguarda il carattere cumulativo delle disuguaglianze. I risultati mostrano che le barriere non colpiscono tutti i pazienti nello stesso modo e non agiscono separatamente. La combinazione tra instabilità amministrativa, bassa competenza linguistica e minori risorse socioeconomiche produce configurazioni di vulnerabilità più intense. Ciò

conferma la necessità di leggere la vulnerabilità non come attributo individuale, ma come esito di un rapporto tra soggetti, istituzioni e condizioni sociali.

Questa lettura consente di collegare l'analisi empirica a una più ampia prospettiva di giustizia sociale. Come evidenziato da Sen (1999), le disuguaglianze riguardano la capacità effettiva di trasformare risorse formalmente disponibili in opportunità reali. Analogamente, Fraser (2009) richiama la dimensione del riconoscimento come componente della giustizia. Applicata ai percorsi sanitari, questa prospettiva mostra che l'accesso alla cura non dipende solo dalla redistribuzione delle prestazioni, ma anche dalla possibilità di essere riconosciuti come interlocutori competenti all'interno dell'istituzione.

Il nesso tra disuguaglianza sanitaria e vulnerabilità urbana va dunque inteso in modo processuale. Le difficoltà di accesso non producono soltanto effetti clinici individuali, ma incidono sulla qualità della vita urbana perché aumentano l'incertezza, indeboliscono la fiducia nei servizi e rendono più fragile la partecipazione alla vita sociale. La sicurezza sanitaria urbana individua precisamente questo livello: la capacità di un contesto urbano di garantire ai soggetti più vulnerabili percorsi di cura comprensibili, continui e istituzionalmente affidabili.

Questa interpretazione deve tuttavia essere letta alla luce dei limiti della ricerca. Il campione è non probabilistico e collocato in un singolo contesto ospedaliero; i risultati non possono quindi essere generalizzati all'intera popolazione migrante né a tutti i servizi sanitari territoriali. Inoltre, il disegno descrittivo non consente di stabilire nessi causali tra le variabili, ma permette di individuare configurazioni ricorrenti di difficoltà e profili di vulnerabilità. Tali limiti non indeboliscono il valore del caso studio, ma ne circoscrivono correttamente la portata empirica.

Alla luce di tali evidenze, emerge la necessità di superare una visione settoriale delle politiche sanitarie. L'accesso alla cura richiede interventi integrati sulle dimensioni organizzative, comunicative e sociali dei servizi: semplificazione delle procedure, informazioni multilingue, mediazione stabile, accompagnamento nei percorsi e rafforzamento dei servizi territoriali. L'equità, in questa prospettiva, non è un principio astratto, ma una pratica organizzativa che si misura nella quotidianità dell'incontro tra istituzioni e cittadini.

Conclusioni

L'analisi condotta mostra come il diritto alla salute, pur formalmente garantito, si traduca in un'esperienza profondamente diseguale quando si confronta con le condizioni concrete di accesso ai servizi sanitari. Le barriere amministrative, linguistiche e informative emerse non rappresentano criticità marginali, ma elementi strutturali che incidono sulla possibilità stessa di attivare, comprendere e mantenere un percorso di cura.

In questo senso, i risultati confermano come le disuguaglianze sanitarie non possano essere ricondotte a comportamenti individuali, ma debbano essere interpretate come esito di configurazioni sociali e istituzionali che distribuiscono in modo differenziale risorse, informazioni e capacità di orientamento. L'accesso alla salute si configura così come un indicatore privilegiato delle più ampie disuguaglianze che attraversano i contesti urbani contemporanei.

In questa prospettiva, la mediazione linguistico-culturale non può essere considerata un servizio aggiuntivo, ma deve essere riconosciuta come componente strutturale dei sistemi sanitari orientati all'equità. Essa rappresenta uno strumento essenziale per ridurre le asimmetrie comunicative, migliorare la qualità della relazione terapeutica e rendere effettiva la partecipazione ai percorsi di cura.

Il contributo proposto consente inoltre di precisare il legame tra accesso alla salute e sicurezza urbana. Le difficoltà di accesso ai servizi sanitari non devono essere lette soltanto come problemi organizzativi o come ostacoli individuali, ma come fattori che producono incertezza, discontinuità e fragilità nei percorsi di vita. In questa prospettiva, la sicurezza sanitaria urbana indica la capacità delle istituzioni di garantire accesso equo, stabile e comprensibile ai servizi fondamentali, senza ridurre la salute a una questione di controllo.

Ripensare la sanità in termini di equità significa, in ultima analisi, spostare lo sguardo dal diritto dichiarato al diritto praticato. Il caso analizzato non pretende di offrire una generalizzazione statistica, ma mostra come le condizioni concrete di accesso ai servizi sanitari possano diventare un indicatore cruciale della capacità delle istituzioni urbane di produrre giustizia sociale, riconoscimento e sicurezza nella vita quotidiana.

Riferimenti bibliografici

Amendola G. (1997). *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*. Roma-Bari: Laterza.

Battistelli F. (2013). Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica? *Quaderni di Sociologia*, 57(3): 105-126.

Bellé N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 73(1): 143-153.

Bozeman B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-304.

Braccesi C., Selmini R. (a cura di) (2005). *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*. Rimini: Maggioli.

Ericson R.V., Haggerty K.D. (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto Press.

Hobfoll S.E. (2001). The influence of culture, community, and the nested-self in the stress process: Advancing conservation of resources theory. *Applied Psychology*, 50(3): 337-421.

Johnston L., Shearing C. (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.

Kim S., Vandenabeele W., Wright B.E., Andersen L.B., Cerase F.P., Christensen R.K., Desmarais C., Koumenta M., Leisink P., Liu B., Palidauskaite J., Pedersen L.H., Perry J.L., Ritz A., Taylor J., De Vivo P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.

Kinman G., Grant L. (2020). Emotional demands, compassion and mental health in social workers. *Occupational Medicine*, 70(2): 89-94.

Mastrofski S.D., Willis J.J., Kochel T.R. (2007). The challenges of implementing community policing in the United States. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1(2): 223-234.

Moynihan D.P., Pandey S.K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1): 40-53.

Palidda S. (2000). *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano: Feltrinelli.

Perry J.L., Wise L.R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.

Perry J.L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 5-22.

Pitch T. (2006). *La società della prevenzione*. Roma: Carocci.

Rainey H.G., Bozeman B. (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 447-470.

Ritz A., Brewer G.A., Neumann O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3): 414-426.

Ryan R.M., Deci E.L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1): 54-67.

Selmini R. (a cura di) (2004). *La sicurezza urbana*. Bologna: Il Mulino.

Skogan W.G., Hartnett S.M. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. Oxford: Oxford University Press.

Vandenabeele W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 11-34.

Governare l'incertezza: l'Autorità di Pubblica Sicurezza nella città contemporanea

di *Vittorio Capuano*[*]

L'analisi della sicurezza urbana contemporanea impone il superamento della tradizionale dicotomia tra ordine pubblico e disordine sociale. Il presente contributo propone una lettura sociologica stratificata dell'evoluzione dell'Autorità di Pubblica Sicurezza in Italia, esaminando la transizione, *rectius* l'integrazione, dal modello accentratore a quello partecipato di sicurezza urbana. Il punto di partenza è l'architettura istituzionale disegnata dalla Legge 121/1981, che, attraverso la smilitarizzazione e la definizione del Questore quale Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza di natura tecnica, ha posto la Polizia di Stato come cuore pulsante e garante delle libertà democratiche.

Parole chiave: sicurezza urbana; manager della tensione sociale; prevenzione situazionale; Autorità di Pubblica Sicurezza; governance; interoperabilità predittiva.

Governing uncertainty: the italian Public Security Authority in the contemporary city

Contemporary urban security analysis requires moving beyond the traditional dichotomy between public order and social disorder. This paper proposes a stratified sociological interpretation of the evolution of the Public Security Authority in Italy, examining the transition, or rather, the integration, from a centralized model to a participatory model of urban security. The starting point is the institutional architecture designed by Law 121/1981, which, through demilitarization and the definition of the Questore (provincial Police Chief) as a technical provincial Authority, established the State Police as the "beating heart" and guarantor of democratic freedoms.

Keywords: urban security; manager of social tension; situational prevention; Italian Public Security Authority; governance; predictive interoperability.

Introduzione

Nella città contemporanea non sempre la percezione sociale della sicurezza è correlata alle relative evidenze statistiche, o meglio non sempre

DOI: 10.5281/zenodo.23695136

[*] Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale. vittorio.capuano.13@gmail.com.

l'insicurezza percepita segue il reale andamento dei tassi di criminalità. Se da un lato i dati più recenti raccolti dal Ministero dell'Interno[1] evidenziano una rilevante diminuzione del tasso dei reati, dall'altro vi è una percezione di vulnerabilità collettiva causata tanto da fattori esogeni quali il degrado urbano o l'incuria socio-ambientale, quanto endogeni, relativi, ad esempio, al ruolo dei *mass media* nella narrazione dei pericoli.

Proprio in relazione ai *media*, giova chiarirne il ruolo in relazione alla costruzione della paura e dell'insicurezza. Lo spazio mediatico che quotidiani, trasmissioni radio-televisive e *social networks* forniscono alla criminalità, specialmente ai fatti di sangue, che statisticamente fanno più notizia (*if it bleeds, it leads*, se c'è sangue vende), amplifica in maniera significativa la percezione di insicurezza. La ricerca criminologica, tuttavia, ha evidenziato che i *media*, benché esercitino un'influenza abbastanza significativa, sono pessimi strumenti per comprendere l'andamento del crimine nella sua globalità e che, dunque, risulta riduttivo collegare il complesso fenomeno dell'insicurezza alla sola ed unica influenza dei mezzi di comunicazione. Questo fenomeno, che i sociologi chiamano paradosso della sicurezza, descrive la situazione in cui, a fronte di un oggettivo aumento della sicurezza reale, vi è un aumento della percezione soggettiva di insicurezza. A titolo esemplificativo, in Italia gli omicidi, pur registrando una diminuzione statistica da decenni[2], ricevono un'amplissima copertura mediatica che alimenta una percezione di insicurezza non corrispondente ai dati reali[3].

In quest'ottica la frequenza del reato risulta essere spesso inversamente proporzionale alla relativa diffusione mediatica. Di conseguenza, un evento statisticamente raro e violento come un omicidio riceverà maggiore attenzione mediatica rispetto ad un reato comune, seppur più diffuso, ma comunque indice di degrado socio-urbano (truffe agli anziani, furti, spaccio di sostanze stupefacenti). Quanto prospettato non priva d'importanza la necessità sociale, *rectius* giuridica, di un contrasto alla criminalità in tutte le sue manifestazioni macro e micro-sistemiche attraverso gli apparati dello Stato

[1] http://www.interno.gov.it/it/dati-e-statistiche

[2] Report sugli omicidi volontari consumati in Italia dal 2015 al 2024 del Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio Analisi Criminale, disponibile sul sito istituzionale della Polizia di Stato (www.poliziadistato.it). Gli omicidi volontari registrati in Italia dal 2015 al 2024 sono risultati in calo del 33%, passando da 475 (2015) eventi a 319 (2024).

[3] Secondo il report dell'Istituto Nazionale di Statistica per il 2024, il numero di omicidi in Italia è tra i più bassi d'Europa, oscillando tra lo 0,55 e lo 0,60 ogni 100.000 abitanti; www.istat.it.

all'uopo deputati. Rappresenta anzi un focus concettuale per un'analisi pragmatica volta alla prevenzione e repressione degli illeciti.

Passando poi ad un'analisi della storia recente della Repubblica italiana è possibile notare come la concezione collettiva di insicurezza abbia assunto diverse forme, mutando e adattandosi camaleonticamente ai turbinosi cambiamenti della società. L'attenzione collettiva si è spostata dalla paura dei grandi crimini caratterizzanti l'ultimo ventennio del XX secolo, alle ansie per il disordine urbano e l'inciviltà.

Negli anni Ottanta la minaccia alla sicurezza pubblica era rappresentata da quei gravissimi reati che minavano e minano l'ordine democratico quali il terrorismo, le associazioni per delinquere di stampo mafioso e non, i sequestri di persona. Oggi, invece, il pericolo non è più l'evento criminale in sé, ma ha assunto un'eterogeneità di volti tali da renderlo presente in innumerevoli micro-conflitti quotidiani espressivi di quell'ansia collettiva che si nutre di disordine urbano, inciviltà e della percezione di degrado che mina la fiducia nelle istituzioni.

Se nel primo caso, ovvero un contesto di attacco frontale allo Stato, la richiesta di protezione del cittadino riguardava un nemico ben riconoscibile e definito, per cui la reazione istituzionale si concretizzò in chiave emergenziale con risposte normative rigorose e centralizzate[4], allo stato attuale la paura, non avendo più una specifica direzione, diviene "liquida" e diffusa, rendendo più difficile l'azione di contrasto e prevenzione.

Questa condizione è definita da Zygmunt Bauman (2002) e altri studiosi come *società dell'incertezza*, dove la fragilità dei legami sociali e la crisi dello Stato assistenziale generano una domanda di protezione che spesso si traduce in una richiesta di controllo degli spazi pubblici.

In questa prospettiva, il riferimento a Bauman non assume un valore meramente evocativo, ma consente di leggere la domanda contemporanea di sicurezza come effetto della fragilizzazione dei legami sociali. La paura, divenendo meno ancorata a un nemico riconoscibile e più diffusa nei microconflitti della quotidianità urbana, tende a trasferirsi sugli spazi pubblici e sui soggetti che li abitano. La sicurezza urbana, dunque, non riguarda soltanto la prevenzione dei reati, ma anche la capacità delle istituzioni di ricostruire fiducia, prevedibilità e coesione in contesti sociali percepiti come instabili.

[4] Legge Reale (L. 22 maggio 1975, n. 152) a tutela dell'ordine pubblico nei c.d. "anni di piombo" e Legge Cossiga (D.L. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in L. 6 febbraio 1980, n. 15), misure urgenti contro il terrorismo.

Il tema può essere collegato, in termini più generali, alla tradizione sociologica inaugurata da Durkheim (1999; 2008), per la quale il diritto e le istituzioni contribuiscono a rendere visibile e stabile la solidarietà sociale. Quando la norma è riconosciuta come legittima e proporzionata, essa rafforza l'integrazione; quando invece la risposta istituzionale è percepita come assente o eccessiva, può alimentare sfiducia, frammentazione e richiesta di interventi meramente escludenti.

In questo difficile scenario in cui la sicurezza urbana è quel bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, l'Autorità di Pubblica Sicurezza è chiamata a reagire e affrontare le nuove sfide emergenti dal divario tra sicurezza reale e sicurezza percepita.

1. Anatomia sociologica della gerarchia di Pubblica Sicurezza

L'organizzazione delineata dalla Legge 1° aprile 1981, n. 121 non costituisce un mero organigramma polifunzionale, ma delinea un vero e proprio ruolo sociale delle figure istituzionali che, strutturandosi secondo un sistema piramidale, dal livello nazionale-centrale si dirama sino al livello territoriale-periferico. Se da un lato «(…) è stata ridisegnata la fisionomia dell'apparato sicurezza dello Stato, affermando la cultura del coordinamento come regola aurea della politica nazionale di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» (Iannuzzi, 2024: 10), dall'altro si è ribadito che la gerarchia di pubblica sicurezza, oltre ad assolvere un'importantissima funzione di comando, agisce in un'ottica di garanzia dell'esercizio democratico della potestà di imperio dello Stato.

La legge di riforma ha così configurato il ruolo e l'immagine dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza quale garante dell'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente proclamati attraverso la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Non più un'amministrazione di polizia in senso stretto, separata dalla società e dai problemi in essa esistenti come in passato, non più strumento di conservazione di assetti ormai superati, bensì «una vera e propria amministrazione di garanzia illuminata dallo spirito e dai dettati della Costituzione repubblicana, al servizio di cittadini e delle Istituzioni democratiche» (Mosca, 2021: 181). Inoltre, l'enfasi sulla popolazione quale elemento costitutivo di un moderno Stato di diritto, non muta radicalmente il paradigma sociologico ma valorizza ancor di più la difesa dei cittadini come componente indefettibile dell'operato della Polizia di Stato che «esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti

dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni» (Legge 1 aprile 1981, n. 121, art. 24).

Emerge così una funzione più moderna e performante della Polizia, la cui legittimità dell'operato, in ossequio alla tradizione giuridico-culturale della civiltà latina, deriva tanto dall'incarnazione istituzionale dello *ius imperii* statale, quanto dalla capacità di generare consenso e fiducia (*auctoritas*). Trattasi di un'Istituzione che, oltre allo svolgimento dei tradizionali compiti di prevenzione e repressione dei reati, agisce come agenzia di socializzazione alla legalità chiamata ad orientare la collettività verso il rispetto delle norme del vivere civile, codificando così le soglie di tolleranza nello spazio pubblico.

Letta in chiave sociologica, questa funzione non si esaurisce nella tutela dell'ordine pubblico in senso stretto, ma contribuisce alla produzione di fiducia istituzionale. La Polizia di Stato, infatti, opera altresì come presidio simbolico della presenza dello Stato nello spazio urbano: la sua legittimazione non dipende soltanto dalla capacità di reprimere condotte illecite, ma anche dall'attitudine a orientare i comportamenti collettivi entro soglie condivise di convivenza civile (Giddens, 1990; Castel, 2004).

All'apice di questo sistema, quindi a livello nazionale, è deputata una diade sistemica rappresentata dal Ministro dell'Interno che, nella veste di autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, è responsabile dell'alta direzione e dell'indirizzo politico (Artt. 1 e 2 L. n. 121/1981), nonché il Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza in qualità di autorità tecnica centrale con il compito di coordinamento e guida nazionale delle forze di Polizia[5]. Questo vertice strategico non ha solamente prerogative tecniche ma diviene una sorta di alchimista sociale, chiamato al delicatissimo compito di recepire, interpretare i mutamenti macro-sociali e, attraverso la struttura organizzativa, trasformarli in direttive operative. Il tutto attraverso un'operazione esegetica, costantemente compiuta con perizia e senza strumentalizzazioni politiche, consistente nell'interpretare la *paura liquida* della società per garantire la tenuta del sistema democratico.

In questa sede le strategie securitarie trovano il luogo di naturale programmazione e sviluppo in cui si individuano le priorità di intervento e si predispongono le risorse strumentali e soprattutto umane da impiegare a tal

[5] Per Iannuzzi (2024), la legge di riforma non ha definito in modo diretto e puntuale i compiti del Capo della Polizia, con la conseguenza che questi devono ricavarsi indirettamente dall'art. 5 della L. n. 121/1981 che lo pone al vertice del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

fine. Ciò avviene secondo una duplice linea di azione per cui il Ministro dell'Interno individua gli obiettivi e il Capo della Polizia, mediante strumenti tecnici, li attua con le garanzie dell'autonomia e dell'imparzialità dell'Amministrazione.

A livello periferico la suddetta struttura si ripropone in un sistema a "doppia mandata" dove le rispettive figure del Prefetto e del Questore, autorità provinciali di Pubblica Sicurezza *ex* artt. 13 e 14 L. n. 121/1981, sono le "chiavi" che aprono, rispettivamente, le porte della gestione e regolazione politica, nonché del controllo territoriale e del coordinamento operativo.

Il prefetto, in qualità di rappresentante del potere esecutivo sul territorio, è il *locus congressus*, il punto di incontro che coniuga la responsabilità politico-amministrativa dell'indirizzo di governo con una necessaria mediazione per comprendere il territorio, divenendo così un ammortizzatore dei conflitti, potenziali o effettivi, istituzionali e sociali. Egli, infatti, è tenuto ad una costante operazione di bilanciamento delle pretese securitarie provenienti dalla politica locale con le esigenze di rispetto dei principi ordinamentali di natura costituzionale e non, di coerenza con l'indirizzo dello Stato centrale e, più in generale, di stabilità sistemica.

La figura del Questore, invece, incarna il fulcro operativo con la responsabilità tecnica di direzione e coordinamento dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica, nonché dell'impiego della forza pubblica e delle altre forze poste a sua disposizione. Questa natura di coordinamento, oltre che rispondere alla necessità di un'azione di polizia sinergica per superare la frammentazione istituzionale tra i diversi corpi di polizia, si esplica anche nel principio della circolazione informativa come dispositivo di controllo: «A tale scopo il questore deve essere tempestivamente informato dai comandanti locali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica» (Art. 14, L. n. 121/1981).

L'obbligo informativo a cui sono chiamati i comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, non è un mero adempimento burocratico ma traccia le coordinate di un meticoloso sistema di sorveglianza in cui sapere e potere si intrecciano in un flusso centralizzato di informazione che fa capo al Questore. Ciò consente all'autorità di P.S. di integrare la dimensione repressiva con quella preventiva nell'ottica di un evoluto controllo sociale strutturato, a sua volta, anche su un monitoraggio strategico indirizzato a decodificare le tensioni del territorio e neutralizzarle prima che evolvano in turbative per la pubblica incolumità.

Questo rapporto tra sapere e potere può essere meglio esplicato attraverso un riferimento foucaultiano (2005; 2014) alla sicurezza moderna che, lungi

dall'essere un mero esercizio di forza legittima, opera attraverso la raccolta, la selezione e l'organizzazione di informazioni sui luoghi, sui comportamenti ricorrenti e sui rischi emergenti. Il territorio diviene così uno spazio conoscibile e governabile, nel quale la prevenzione dipende dalla capacità istituzionale di leggere anticipatamente le tensioni sociali.

Il Questore, dunque, non è solo un tecnico esecutore ma un vero e proprio *manager della tensione sociale*[6] che, grazie alla discrezionalità tecnica, è chiamato ad adattare la normativa alla realtà fluida della strada, trasformando cioè la *law in books* in *law in action*. In questo senso ha il compito di raffreddare la temperatura sociale, onde evitare il sopravvento dell'emotività collettiva sulla razionalità istituzionale.

Il tutto avviene in un'ottica socio-istituzionale attraverso un'operazione di traduzione di domande, spesso emotive e frammentate, di rassicurazione in decisioni tecniche, proporzionate e giuridicamente controllabili. Tale funzione è delicata perché deve evitare sia l'inerzia che accresce la sfiducia, sia l'eccesso securitario che rischia di trasformare il disagio urbano in oggetto di mera neutralizzazione.

Egli non si limita all'applicazione standardizzata di meccanismi decisionali, ma deve compiere una complessa valutazione basata tanto sulla legalità formale quanto sull'opportunità sociale. Le paure provenienti dal territorio vanno tradotte in strategie operative razionali, filtrando la domanda di sicurezza e, al contempo, implementando dispositivi che rassicurino senza necessariamente comprimere in modo sproporzionato le libertà costituzionali o esacerbare i conflitti. In tal senso il Questore agisce come un guardiano del sistema che, attraverso gli strumenti amministrativi e penali, è chiamato a capire quali comportamenti vadano perseguiti e repressi e quali, al contempo, possono essere gestiti con strumenti preventivi, di mediazione o dialogo.

2. La ridefinizione dei legami sociali attraverso l'evoluzione dal *government* alla *governance*

L'evoluzione normativa che ha vissuto l'ordinamento italiano nell'ultimo ventennio rappresenta l'espressione di un'importante presa di coscienza del legislatore che, lungi dall'abbandonare il paradigma istituzionale della gestione centralizzata della sicurezza (in un'ottica di *government*), ha recepito

[6] Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia, anno 2021, n. 2, Roma, Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, disponibile all'indirizzo: https://scuolainterforze.interno.gov.it/rivista-trimestrale-2021-n-2/

la necessità di un doveroso adattamento alle esigenze territoriali, configurandola così come quel bene pubblico generato dalla tutela sinergica di attori statali, territoriali e privati (logica di *governance*).

Tale evoluzione incide anche sui legami sociali. Il passaggio dal *government* alla *governance* non indica soltanto lo spostamento da un modello verticale a un modello cooperativo, ma la ridefinizione dei rapporti tra Stato, autonomie locali, cittadini e gruppi sociali nella produzione della sicurezza. La sicurezza urbana diviene così un bene relazionale, prodotta non unicamente dall'atto autoritativo, ma dalla fiducia che si costruisce tra istituzioni e comunità territoriali. In termini sociologici, ciò significa che la sicurezza non può essere letta soltanto come esito dell'intervento repressivo o preventivo dello Stato, ma come prodotto di relazioni sociali istituzionalmente mediate. La qualità del legame sociale dipende, infatti, anche dal modo in cui il potere pubblico viene percepito, cioè come garanzia imparziale di convivenza o come dispositivo selettivo di controllo rivolto soprattutto verso le marginalità visibili.

In questo senso la dimensione sociologica della *governance* si caratterizza per una natura ambivalente. Se da un lato può certamente rafforzare la coesione in quanto consente risposte più prossime ai bisogni concreti dei quartieri, analogamente però potrebbe produrre frammentazione quando la domanda locale di rassicurazione si traduce in divieti simbolici o in interventi prevalentemente orientati alla rimozione della marginalità visibile.

Il punto di partenza è stato il Decreto-Legge 23 maggio 2008, n. 92 che, riformando l'art. 54 del T.U.E.L.[7], ha significativamente ampliato i poteri di ordinanza del sindaco in materia di sicurezza urbana. Trattasi della risposta ad un bisogno di un referente di prossimità in grado di percepire in maniera meno mediata, rispetto agli apparati centrali, le necessità, incertezze e paure dei cittadini, enfatizzando così la figura del sindaco come l'autorità "a portata di mano" a cui chiedere conto per il degrado urbano, la carenza di spazi di socializzazione o di mezzi pubblici, ecc.

La prossimità istituzionale del sindaco, tuttavia, non è sociologicamente neutra. Essa può accrescere la fiducia dei cittadini, offrendo un interlocutore immediato rispetto a fenomeni di degrado o conflittualità urbana; ma può

[7] Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, a mente del quale il sindaco, in qualità di ufficiale di Governo «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

anche esporre la sicurezza al rischio di una gestione eccessivamente condizionata dalla percezione sociale, dalla pressione mediatica o dalla domanda di interventi rapidi e visibili.

Il potere di ordinanza del sindaco risulta circoscritto da una serie di guarentigie che non lo rendono illimitato e svincolato da un qualsivoglia tipo di controllo. Sul punto, infatti, la Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2011, ha ribadito il principio per cui le ordinanze sindacali non possono e non devono divenire strumento di legislazione parallela o addirittura "creativo" di divieti generalizzati, in quanto la materia dell'ordine e sicurezza pubblica rimangono appannaggio esclusivo dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La Consulta non si è limitata a dirimere un conflitto giuridico e chiarire la portata applicativa della norma, ha altresì evidenziato la base sociologica della controversia, ovvero la tensione sociale generata dal bisogno di risposte locali immediate contrapposto alla necessità di garantire l'applicazione uniforme dei diritti e libertà fondamentali su tutto il territorio nazionale[8], amplificando così la divergenza tra sicurezza reale e sicurezza percepita.

Su analoga direttrice è intervenuto nel 2017 il c.d. Decreto Minniti (Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14) volto a rafforzare il modello della sicurezza integrata attraverso la collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Tale categoria, seppur già presente nel tessuto giuridico-sociale come ribadito dalla dottrina, istituzionalizza l'azione sinergica delle Forze di Polizia, delle politiche sociali e abitative, delle polizie locali e degli interventi di riqualificazione urbana.

La lotta al degrado nelle sue varie declinazioni tra cui l'abusivismo commerciale, il bivacco o la cosiddetta "mala movida" diviene così una strategia di prevenzione *ante delictum*, non essendo più relegata alla mera sfera estetica o di amministrazione locale. In questo senso il Questore, in qualità di responsabile dell'ordine e sicurezza pubblica, è chiamato a tutelare tanto l'incolumità della popolazione quanto l'integrità estetica e funzionale della città intesa come prerequisito indispensabile per la sicurezza soggettiva dei cittadini.

La sicurezza integrata, pertanto, può essere letta come tentativo di ricomporre reti di solidarietà urbana: Forze di Polizia, Amministrazioni locali, servizi sociali, politiche abitative e interventi di riqualificazione non operano su piani separati, ma concorrono alla produzione di un ambiente urbano

[8] In realtà queste esigenze non appaiono, o non dovrebbero apparire, contrapposte in quanto espressione dei più ampi principi di democrazia e unità fondati, a loro volta, sugli innati bisogni umani di conservazione (sopravvivenza) e autoregolamentazione (mantenimento sociale).

percepito come affidabile. Il limite sorge quando il decoro viene assunto come criterio autosufficiente, scindendolo dalle condizioni sociali che generano marginalità e conflitto.

3. Profili criminologici e conseguenze delle politiche securitarie tra logiche di esclusione e percorsi di inclusione

La traduzione contingente dei principi delineati dal quadro normativo di cui sopra ha comportato l'introduzione di nuovi strumenti che, in sinergia con il potenziamento di quelli esistenti, ha impattato in modo significativo sul controllo sociale. Il più emblematico, nonché oggetto di non poche discussioni, è il Divieto di Accesso alle Aree Urbane (Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14, anche detto DACUR o anche DASPO urbano). Trattasi di una misura di prevenzione amministrativa atipica che, in un'ottica di tutela della sicurezza e del decoro cittadino, limita la libertà di circolazione dei soggetti pericolosi per la pubblica incolumità interdicendo loro l'accesso a specifiche aree.

Il tutto avviene mediante un duplice meccanismo di cooperazione, strutturato in una fase di natura preventiva e una successiva di tipo repressivo, tra l'autorità di pubblica sicurezza e l'ente territoriale.

Nel dettaglio il sindaco, di intesa con il Prefetto e con specifiche delibere della giunta comunale o modifiche al regolamento di polizia urbana, individua delle zone sensibili (ad esempio stazioni di mezzi di trasporto, complessi scolastici, siti archeologici o faunistici) nelle quali la tutela del decoro urbano e dell'accessibilità degli spazi pubblici può assumere rilievo quale interesse pubblico idoneo a fondare, nei limiti della legge e secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, eventuali restrizioni alla libertà di circolazione. Successivamente l'organo accertatore, che in concreto può essere tanto un corpo di polizia dello Stato o la polizia locale, in presenza di condotte concretamente lesive del decoro e/o dell'accessibilità di specifiche aree, procede all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria e, contestualmente, notifica l'ordine di allontanamento[9] ai soggetti interessati.

Sul punto è necessario precisare che il decoro urbano non è un valore autonomo e prevalente rispetto alla libertà di circolazione, costituzionalmente garantita dall'art. 16 Cost. La legittimità della misura dipende, piuttosto, da un giudizio di proporzionalità e concretezza: l'allontanamento e il

[9] Provvedimento, di natura preventiva e con finalità inibitorie, che impone un obbligo di non *facere*, per un periodo di 48 ore.

successivo divieto di accesso possono trovare giustificazione solo quando la condotta incida effettivamente sulla fruibilità dello spazio pubblico o sia collegata a un rischio concreto per la sicurezza, non quando esprima una mera condizione soggettiva di marginalità o una presenza socialmente indesiderata. In questa prospettiva, il decoro assume rilievo giuridico non come criterio estetico-escludente, ma come componente della vivibilità urbana, da bilanciare con i diritti di libertà, con il principio di ragionevolezza e con l'esigenza di evitare forme indirette di criminalizzazione della povertà o del disagio sociale.

L'effettiva dimensione interdittiva si ha nella seconda fase. Il Questore, dopo aver ricevuto gli atti dal sindaco e nell'esercizio di un potere discrezionale *ex lege*, compie una valutazione circa la pericolosità sociale all'esito della quale, se ravvisa una minaccia alla sicurezza pubblica o una reiterazione delle condotte, emana il divieto di accesso con una durata dai sei mesi ai due anni.

Il modello di sicurezza integrata così delineato individua un efficace circuito in cui l'indirizzo politico individua e suggerisce il perimetro geografico della tutela e il Questore ne specifica e convalida la portata restrittiva. Trattasi di un processo di "amministrativizzazione" del controllo sociale che comporta l'affiancamento del potere di polizia alla giurisdizione penale per sanzionare, da un lato, la commissione di reati, dall'altro la condizione di marginalità o le condotte moleste in spazi pubblici.

Sotto un'ottica sociologica la suddetta misura incarna la risposta istituzionale alle istanze di rassicurazione collettiva, configurando una strategia di governo del territorio tendente a un controllo "spazializzato"[10], vale a dire trasformare il territorio da entità passiva a strumento attivo di prevenzione e gestione del rischio. Concretamente ciò non si traduce in limitate azioni di pattugliamento, bensì in una schematica opera di mappatura e organizzazione dello spazio fisico e digitale tanto in chiave repressiva, massimizzando l'efficacia di intervento, quanto in funzione preventiva, scoraggiando così la commissione di crimini.

Il richiamo al controllo spazializzato di Foucault è la chiave di volta per capire come lo spazio si trasformi in dispositivo di governo attraverso la logica del DASPO urbano che non incide soltanto su un comportamento individuale, ma ridefinisce il rapporto tra soggetto e luogo, stabilendo chi possa accedere, permanere o essere allontanato da determinate aree della città.

[10] Il riferimento al controllo spazializzato richiama, da un lato, la riflessione foucaultiana sul rapporto tra sicurezza, territorio e popolazione e, dall'altro, gli sviluppi criminologici della prevenzione situazionale elaborati da Ronald V. Clarke, secondo cui la modifica delle condizioni ambientali può ridurre le opportunità di commissione dei reati.

In questo contesto l'intervento legislativo si è concentrato sul decoro urbano e, sulla scia della teoria delle finestre rotte (*broken windows theory*) di Wilson e Kelling (1982), ha recepito l'assunto criminologico secondo cui "il brutto e lo sporco generano paura": una finestra rotta che non viene aggiustata, un muro imbrattato o più in generale un'area lasciata all'incuria sono sintomi di assenza di controlli e, di conseguenza, possibili generatori o amplificatori di comportamenti devianti.

In senso criminologico il DASPO urbano costituisce una forma di pura prevenzione situazionale che, a differenza della prevenzione per deterrenza (che risponde ad una logica general-preventiva della pena) e della prevenzione sociale (che agisce sulle cause profonde della devianza come povertà o disoccupazione), agisce eliminando l'occasione del reato e isolando il soggetto dal luogo in cui genera allarme secondo la logica della "neutralizzazione spaziale". Bisogna evidenziare, tuttavia, che l'efficacia di tale approccio va commisurata e adattata con cura al contesto cui ci si riferisce, altrimenti si rischierebbe di generare un effetto traslativo della devianza da una zona più sorvegliata ad un'altra meno. La prevenzione, in tal senso, deve essere anche garanzia del godimento delle libertà costituzionali di circolazione e soggiorno e non, al contrario, mezzo di esclusione e precarizzazione di diritti.

Il punto critico, sul piano sociologico, è che la prevenzione situazionale può produrre sicurezza percepita senza necessariamente ricostruire coesione sociale. Se non accompagnata da interventi di inclusione, essa rischia di spostare la marginalità da uno spazio all'altro, rendendola meno visibile ma non meno problematica. La funzione del Questore come manager della tensione sociale consiste anche nel valutare questi effetti secondari, preservando il bilanciamento tra tutela collettiva e diritti individuali.

Successivamente al decreto Minniti, il legislatore, con i Decreti Legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Salvini), 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. decreto Lamorgese) e 15 settembre 2023, n. 123 (c.d. decreto Caivano) ha voluto fornire agli attori della pubblica sicurezza strumenti più capillari e incisivi.

La maggiore capillarità di tali strumenti va intesa in senso tecnico-operativo e non come automatica prova di efficacia. L'ampliamento dei poteri interdittivi consente interventi più rapidi e territorialmente mirati, ma la loro efficacia preventiva deve essere valutata sulla base di indicatori verificabili quali la riduzione della recidiva, la diminuzione dei reati predatori o violenti nelle aree interessate, la permanenza dell'effetto nel medio periodo, l'assenza di mero spostamento dei fenomeni critici verso zone meno presidiate e la capacità di integrare il controllo con misure sociali, educative e di

riqualificazione. La letteratura più recente sulle politiche di sicurezza urbana invita, infatti, a distinguere tra incremento della visibilità dell'intervento pubblico, aumento della rassicurazione soggettiva e reale riduzione dei fattori criminogeni.

In tale prospettiva, le ricerche sulle politiche di sicurezza urbana evidenziano l'esigenza di verificare se gli strumenti interdittivi producano una effettiva riduzione dei fenomeni critici o se determinino prevalentemente effetti di rassicurazione simbolica e di spostamento territoriale della devianza. La valutazione dell'efficacia dei decreti sicurezza, pertanto, non può esaurirsi nel numero dei provvedimenti adottati o nella maggiore visibilità dell'intervento di polizia, ma deve misurare anche la stabilità degli effetti preventivi, l'impatto sulla recidiva, la percezione di equità dell'azione pubblica e l'eventuale integrazione con politiche sociali, educative e di riqualificazione urbana.

Da un punto di vista operativo il decreto Salvini ha esteso il DACUR a nuove aree tra cui presidi sanitari, aree campionarie o destinate a flussi turistici, permettendo all'autorità di P.S. di agire con maggiore tempestività su ipotetici o acclarati fenomeni di degrado. Concretamente ciò si traduce in una mirata azione preventiva di neutralizzazione della pericolosità sociale, garantendo alle forze dell'ordine poteri rafforzati per contrastare le occupazioni arbitrarie di abitazioni, l'abusivismo e in generale tutte quelle condotte che, pur non costituendo sempre reati, rappresentano degli indicatori "spia" della criminalità diffusa.

Il Decreto Lamorgese, in sintonia e potenziando ulteriormente le precedenti politiche di sicurezza, ha ribadito che la presenza sul territorio di un saldo presidio è una priorità tecnica superiore alle contingenze politiche. È, infatti, in questo frangente che viene introdotto il c.d. DASPO Willy[11], ulteriore emblema di prevenzione situazionale. Questa norma attribuisce al Questore il potere di vietare l'accesso a locali pubblici e aree urbane a soggetti che abbiano tenuto condotte violente. Trattasi di uno strumento avente natura interdittiva e cautelativa (e non punitiva) che consente agli operatori di polizia di prevenire l'accesso o la permanenza nei contesti di aggregazione sociale di soggetti che abbiano posto in essere condotte violente o gravemente moleste, garantendo così il diritto dei cittadini e dei giovani di frequentare gli spazi urbani in totale sicurezza.

[11] La misura è stata introdotta con il D.L. 130/2020 (che ha modificato l'art. 13-*bis* del D.L. 14/2017) e trae origine dal tragico omicidio del giovane Willy Monteiro Duarte, avvenuto a Colleferro il 6 settembre 2020 a seguito di un'aggressione brutale in un contesto di "mala movida".

Il focus delle politiche di sicurezza così delineato, indirizzato alla tutela cittadina, alla gestione dei flussi e alla razionalizzazione del decoro urbano, muta ulteriormente con il decreto Caivano che nasce dall'esigenza di riaffermare la presenza dello Stato in territori con un alto tasso di degrado e criminalità minorile e costituisce una linea di specializzazione della delineata parabola normativa. In tal senso il decreto, lungi dall'essere interpretato come un mero inasprimento delle pene, ha conferito all'autorità di pubblica sicurezza una serie di strumenti indirizzati a interrompere le precoci carriere criminali di minorenni e smantellare le c.d. zone franche (piazze di spaccio, ritrovi di pregiudicati, territori *off limits*).

La sicurezza non è più intesa solo come rimozione del disturbo e ripristino del decoro, ma come una complessa operazione integrata di recupero della legalità, rafforzamento dei presidi istituzionali e ripristino dell'autorità dello Stato in aree precedentemente sottratte al controllo della legalità. L'operatività delle Forze dell'Ordine ne esce così rafforzata, almeno sul piano degli strumenti disponibili, nella misura in cui tali poteri consentono di intervenire tanto sugli effetti immediati del crimine quanto su alcuni contesti ambientali e relazionali che possono favorirne la riproduzione.

Questa impostazione presenta, nondimeno, profili problematici che meritano di essere esplicitati. Le misure di prevenzione amministrativa, proprio perché incidono prima o indipendentemente dall'accertamento penale definitivo, richiedono presupposti rigorosi, motivazione puntuale, controllo giurisdizionale effettivo e applicazione non discriminatoria. Il rischio, altrimenti, è che strumenti nati per prevenire condotte pericolose si traducano in meccanismi di esclusione selettiva dei soggetti socialmente più vulnerabili, con possibili tensioni rispetto agli artt. 2, 3, 13, 16 e 24 Cost. La sostenibilità costituzionale delle politiche securitarie dipende, quindi, dalla capacità dell'autorità di Pubblica Sicurezza di mantenere un equilibrio tra prevenzione, proporzionalità, temporaneità della misura e tutela effettiva dei diritti.

In tale prospettiva, la discrezionalità tecnica dell'Autorità di Pubblica Sicurezza assume rilievo come funzione di garanzia, traducendo la domanda sociale di sicurezza in provvedimenti motivati, proporzionati, temporanei e sottoposti a controllo, evitando che la prevenzione amministrativa si trasformi in una forma surrettizia di marginalizzazione giuridica.

Conclusioni

Il governo della sicurezza urbana non può essere valutato esclusivamente in termini di intensità del controllo, ma anche in rapporto alla qualità degli

effetti sociali prodotti. Una misura formalmente legittima può risultare sociologicamente problematica qualora contribuisca a rendere invisibile la marginalità senza ridurne le cause, oppure quando rafforzi la percezione di distanza tra istituzioni e gruppi vulnerabili. Per questa ragione, il criterio della proporzionalità deve essere affiancato da una valutazione degli effetti sociali della misura, con particolare attenzione alla fiducia istituzionale, alla coesione urbana e alla distribuzione effettiva dell'accesso allo spazio pubblico.

L'analisi fin qui condotta evidenzia come la crisi della certezza e il conseguente governo dell'incertezza, non possano più prescindere da un'operazione di rilegittimazione dell'Autorità di Pubblica Sicurezza tanto nella veste di apparato operativo dello Stato, quanto di garante della coesione sociale. In questa prospettiva, l'evoluzione normativa non può essere letta unicamente come una deriva securitaria, ma deve essere interpretata come un processo ambivalente: da un lato, adeguamento degli strumenti di difesa sociale a minacce sempre più fluide e destrutturate; dall'altro, terreno delicato di bilanciamento tra prevenzione, controllo del territorio e tutela effettiva dei diritti costituzionali.

Le modifiche normative analizzate mostrano dunque che la sicurezza urbana è anche un processo di costruzione del legame sociale. La risposta istituzionale è efficace sia quando riduce l'esposizione al rischio, sia quando rafforza la fiducia dei cittadini nella capacità dello Stato di proteggere senza escludere e di controllare senza comprimere oltre misura le libertà costituzionali[12].

La funzione del Questore di *manager della tensione sociale* risulta fondamentale per evitare che il disagio urbano si tramuti in scontro aperto verso le istituzioni e la società civile. La valorizzazione di questa prerogativa tecnica, oltre che formalizzare il riconoscimento alla Polizia di Stato e alle altre Forze di polizia della competenza esclusiva nella valutazione del rischio, sottrae la gestione dell'ordine e sicurezza pubblica a dinamiche elettive, o peggio, populiste. A tal fine l'utilizzo di strumenti *ante delictum* (come il DASPO o il DACUR) permette un tempestivo intervento su fenomeni di degrado urbano e situazionale che impattano inesorabilmente sulla percezione di sicurezza del cittadino. Per questo motivo, come ricorda la giurisprudenza costituzionale, tali strumenti sono dotati di una natura preventiva e non

[12] Il riferimento alla sicurezza come costruzione del legame sociale rinvia alla tradizione durkheimiana sulla funzione integrativa del diritto e alla letteratura contemporanea sull'insicurezza come crisi delle protezioni collettive (Durkheim, 1999; Castel, 2004).

meramente punitiva, permettendo agli operatori di polizia di agire in un quadro di certezza giuridica per la tutela del decoro e della pacifica convivenza.

Affinché il sistema sia effettivamente sostenibile è necessario investire nelle due direttrici fondamentali dell'interoperabilità dei dati e della formazione congiunta.

Sotto il primo versante, infatti, l'adozione di modelli di "polizia predittiva" (*predictive policing*), è indirizzata a un'allocazione efficiente delle risorse umane sul territorio, garantendo una presenza visibile dove il rischio è statisticamente maggiore. In secondo luogo una formazione armonizzata (oltre al coordinamento sistemico già esistente e analizzato in precedenza in relazione alla figura del Questore *ex* riforma della L. 121/1981) tra le Forze dell'Ordine e le Polizie locali, rappresenta una via per superare i particolarismi e costruire una risposta unitaria alle sfide della città contemporanea.

In conclusione, la sicurezza non può essere relegata ad una dimensione meramente statica ma è il frutto di un processo dinamico che necessita di una Polizia forte, tecnicamente avanzata, al passo con la tecnologia, e, soprattutto, profondamente radicata nel tessuto sociale. In tal senso l'Autorità di Pubblica Sicurezza assurge a garante e difensore della libertà di ogni cittadino di vivere lo spazio pubblico senza timore, riaffermando il primato della legge nell'alveo di quella sicurezza partecipata che vede nelle Forze dell'Ordine il suo cuore pulsante e la sua guida autorevole.

La prospettiva sociologica consente, in definitiva, di evitare una lettura meramente descrittiva degli strumenti di sicurezza urbana. Ordinanze, DACUR, DASPO urbano e modelli di sicurezza integrata vanno valutati anche per gli effetti che generano sulla coesione, sulla fiducia istituzionale e sulla distribuzione sociale dell'accesso allo spazio pubblico.

In tale quadro, i materiali di ricerca dedicati alle politiche di sicurezza urbana, anche nell'ambito dei progetti del centro CRIMePO (Cornelli e Selmini, 2026), confermano l'esigenza di valutare gli strumenti securitari certamente attraverso indicatori repressivi forniti dalla legislazione nazionale in armonia con la Costituzione, ma anche preventivi e relazionali (riduzione della recidiva, stabilità degli effetti nel tempo, assenza di spostamento territoriale dei fenomeni critici, rafforzamento della fiducia istituzionale). Dunque, l'efficacia dei decreti sicurezza non dovrebbe essere misurata soltanto in termini di repressione o di numero di provvedimenti adottati, ma anche in rapporto alla prevenzione, alla qualità della convivenza urbana, alla riduzione della marginalità visibile e alla percezione di equità dell'intervento pubblico.

Riferimenti bibliografici

Barbagli M. (2008). *Immigrazione e sicurezza in Italia*. 2ª ed. Bologna: Il Mulino.

Bauman Z. (2002). *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza (ed. orig. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000).

Bernasconi M. (2021). *L'attività provvedimentale dell'amministrazione in materia di sicurezza pubblica: la posizione del privato tra garanzie procedimentali e tutele*. Disponibile su: https://www.magistratiamministrativi.it.

Castel R. (2004). *L'insicurezza sociale: che significa essere protetti?* Torino: Einaudi.

Clarke R.V. (1995). Situational crime prevention. In: Tonry M., Farrington D.P. (a cura di), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. *Crime and Justice*, 19: 91-150. Chicago: University of Chicago Press.

Ciappi S. (2025). *Compendio di criminologia*. 2ª ed. Molfetta: Neldiritto Editore.

Cioli F. (2013). *Sicurezza privata e sicurezza partecipata. Le imprese private del settore sicurezza in Italia tra subalternità e sussidiarietà*. Tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Bologna.

Coppola F., Grimaldi M., Fasolino I. (a cura di) (2021). *Spazi urbani sicuri. Strategie e azioni per un approccio integrato alla qualità insediativa*. Napoli: FedOAPress.

Cornelli R., Selmini R. (2026). *Le determinanti delle politiche di sicurezza urbana*. Report conclusivo PRIN-PNRR, CRIMePO – Criminology and Public Policy Research Centre. https://www.crimepo.it/it/progetto/le-determinanti-delle-politiche-di-sicurezza-urbana/27.

D'Alberti, M., Urbani, P. (2010). *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale delle città*. In Pajno A. (a cura di), *La sicurezza urbana* (pp. 59 e ss.). Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.

D'Errico F. (2024). *La Consulta salva il Daspo urbano. Criticità di sistema e incongruenze ermeneutiche della sentenza n. 47/2024*. In *Diritto penale e processo* (8), pp. 1029-1043.

Drosi V. (2025). *Sicurezza (urbana) e libertà di circolazione: la Consulta "salva" il Daspo urbano*. In *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni* (1), pp. 81-91.

Durkheim É. (1999). *La divisione del lavoro sociale*. Introduzione di A. Pizzorno, trad. it. di F. Airoldi Namer. Milano: Edizioni di Comunità.

Durkheim É. (2008). *Le regole del metodo sociologico. Sociologia e filosofia*. Introduzione di C.A. Viano, trad. it. di F. Airoldi Namer. Torino: Einaudi.

Foucault M. (2005). *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*. Edizione stabilita sotto la direzione di F. Ewald e A. Fontana da M. Senellart, trad. it. di P. Napoli. Milano: Feltrinelli.

Foucault M. (2014). *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*. Trad. it. di U. Tarchetti. Torino: Einaudi.

Garland D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

Giddens A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Iannuzzi A. (2024). *Manuale di pubblica sicurezza*. Giugliano: Dike Giuridica.

Jacobs J. (2009). *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*. Prefazione di C. Olmo, trad. it. di G. Scattone. Torino: Einaudi.

Mosca C., *La riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Esserci sempre al servizio del bene comune [40 anni dalla legge n. 121 del 1981]*, Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2021.

Nobili G.G. (2020). *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti. SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche* (2) In Rivista quadrimestrale dell'INAPP – Forum italiano per la sicurezza urbana, pp. 120-137.

Selmini R. (2020). *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico: una storia del diritto amministrativo punitivo*. Roma: Carocci.

Ursi R. (2022). *Il parametro della pericolosità e i poteri di polizia di sicurezza*. In *Amministrativamente* (3).

Wilson J.Q., Kelling G.L. (1982). *Broken windows: The police and neighborhood safety*. In *The Atlantic Monthly 249* (3).

Crimine e sicurezza selettiva nei contesti urbani: tecnologie di controllo e riproduzione della marginalità

di *Rosario Palese*[*], *Giovanna Truda*[**]

Il contributo propone il concetto di sicurezza selettiva per analizzare il controllo urbano; attraverso la letteratura sociologica e criminologica, esamina governance, sorveglianza, esclusione spaziale e costruzione della pericolosità. Il daspo urbano e le zone rosse illustrano, nel caso italiano, come le politiche di sicurezza contribuiscano a definire chi è controllabile e chi è espellibile dallo spazio pubblico. Le pratiche di resistenza e riappropriazione mostrano i limiti di questa logica.

Parole chiave: sicurezza urbana; sorveglianza; marginalità; controllo sociale; governance; daspo urbano.

Urban security as selective governance: surveillance, spatial exclusion, and social marginalization

This article proposes selective security as a concept for analysing urban control; drawing on sociological and criminological literature, it examines governance, surveillance, spatial exclusion and the construction of dangerousness. In Italy, urban exclusion orders (daspo urbano) and red zones illustrate how security policies help define who can be controlled and expelled from public space. Practices of resistance and reappropriation reveal the limitations of this logic.

Keywords: urban security; surveillance; urban marginalisation; social control; security governance; urban exclusion order.

Introduzione

La *governance* urbana contemporanea mostra un carattere paradossale che merita di essere interrogato nelle sue implicazioni strutturali prima ancora che nelle sue manifestazioni empiriche. Mentre le infrastrutture di

DOI: 10.5281/zenodo.23695172

[*] Universidad de Salamanca. rosario.palese@usal.es.

[**] Università degli Studi di Salerno. gtruda@unisa.it.

Riconoscimenti: il contributo è frutto di una riflessione comune degli autori. In particolare, Rosario Palese ha curato i paragrafi 3, 4, 5 e 6; Giovanna Truda ha curato i paragrafi Introduzione, 1, 2 e Conclusioni.

sicurezza si moltiplicano e i discorsi sulla protezione collettiva intensificano la propria presenza nel dibattito pubblico, i risultati concreti in termini di sicurezza rimangono profondamente diseguali tra gruppi sociali e spazi urbani. Questa asimmetria non è un effetto collaterale rimediabile di politiche altrimenti ben orientate, ma la funzione costitutiva del sistema. Le politiche di sicurezza urbana distribuiscono protezione secondo logiche che incorporano e riproducono le gerarchie sociali preesistenti.

In Italia, il decreto legge 23 maggio 2008 n. 92 ha segnato un punto di svolta formale, sostituendo la locuzione "sicurezza pubblica" con quella di "sicurezza urbana" intesa come categoria sociologica. Quel passaggio non è stato solo terminologico. Esso ha ridefinito l'ambito dei soggetti legittimati a produrre sicurezza, ha ampliato i dispositivi strumentali a tale produzione e ha reso la morfologia dello spazio urbano una variabile di governo. Da allora il campo si è ulteriormente complicato, con il decreto Minniti (D.L. 14/2017), il pacchetto sicurezza del biennio 2018-2019 e un repertorio crescente di misure di allontanamento spaziale, tra cui il *daspo* urbano occupa un posto di primo piano. La traiettoria si è poi consolidata con il decreto sicurezza del 2025 (D.L. 48/2025, convertito nella legge 9 giugno 2025 n. 80) e con la diffusione su scala nazionale delle cosiddette *zone rosse*, su cui torneremo come caso paradigmatico.

Questo articolo propone il concetto di *sicurezza selettiva* come strumento analitico per rendere conto di quella logica. Con tale espressione non si intende semplicemente descrivere le disparità nell'accesso alle risorse di protezione. Si intende sottolineare che la produzione di sicurezza è strutturalmente asimmetrica. I dispositivi di controllo operano in modo differenziato a seconda della posizione sociale dei soggetti che ne sono investiti, non come distorsione accidentale, ma come funzione intrinseca del sistema. La sicurezza non garantisce; distribuisce. E distribuisce secondo logiche che incorporano e riproducono le gerarchie sociali preesistenti.

Il quadro teorico sintetizza cinque tradizioni analitiche. Vi rientrano la governamentalità foucaultiana, che interpreta la sicurezza come razionalità di governo; la *network governance theory* di R.A.W. Rhodes, che rivela come la frammentazione degli attori produca selettività strutturale; la tesi sulla cultura del controllo di Garland, che situa la responsabilizzazione neoliberale come meccanismo di legittimazione delle disuguaglianze; i *surveillance studies* di Lyon, che mostrano le tecnologie di monitoraggio come sistemi di classificazione sociale; e l'analisi della marginalità urbana di Wacquant, che radica la *sicurezza selettiva* nelle dinamiche spaziali del capitalismo neoliberale.

Il lavoro, oltre l'introduzione, si articola in sette sezioni analitiche: (1) la transizione dal *government* alla *governance*; (2) i sistemi di sorveglianza come apparati classificatori; (3) i limiti della prevenzione situazionale attraverso il problema del *displacement*; (4) le *zone rosse* come caso paradigmatico della *sicurezza selettiva*; (5) i meccanismi discorsivi di costruzione della pericolosità; (6) le pratiche di resistenza come controtendenza rilevante; e (7) le conclusioni, che sintetizzano le implicazioni teoriche e indicano alcune direzioni per la ricerca futura.

1. Dal government alla governance: frammentazione reticolare e selettività istituzionale

A partire dagli anni Ottanta del Novecento, la crisi del *welfare state* e l'avanzata di politiche neoliberali hanno ridisegnato i confini tra Stato, mercato e società civile nella gestione dei rischi collettivi. Garland (2001) ha descritto questo processo come la formazione di una cultura del controllo in cui le istituzioni pubbliche non si limitano più a produrre sicurezza direttamente, ma attivano reti di soggetti privati, comunitari e locali attraverso quella che chiama la *responsibilization strategy*: lo Stato si ritira dalla produzione diretta di sicurezza e delega compiti di prevenzione e vigilanza a cittadini, associazioni, imprese, enti locali. L'effetto è una redistribuzione dei rischi che raramente segue criteri di equità. Rhodes (1997) ha analizzato questo processo descrivendo la *governance* come un sistema in cui reti di attori interdipendenti, pubblici e privati, prendono decisioni collettive in assenza di un'autorità centrale sovrana. In campo securitario, questa *governance* partecipata ha assunto forme molto diverse, dagli accordi tra comuni e forze di polizia ai sistemi di videosorveglianza gestiti da soggetti privati, dagli *steward* nei centri commerciali con funzioni para-poliziesche alle ordinanze sindacali che integrano competenze amministrative e di pubblica sicurezza. Quel che accomuna queste forme eterogenee è la diffusione del controllo in una molteplicità di punti del territorio, con una corrispondente opacizzazione delle catene di responsabilità.

Il meccanismo chiave è quello che si può definire selettività strutturale per frammentazione. Quando l'erogazione della sicurezza si distribuisce tra molteplici attori pubblici e privati operanti secondo logiche e responsabilità distinte, i fallimenti di coordinamento e le disparità di risorse generano esiti sistematicamente diseguali. Crawford (2006), discutendo le trasformazioni della polizia nelle democrazie neoliberali, ha parlato di *networked governance* come di un sistema che amplifica le differenze nei livelli di protezione.

I quartieri ricchi possono acquistare sicurezza privata, installare sistemi di sorveglianza, finanziare *steward* e telecamere, mentre quelli poveri restano esposti ai tagli del *welfare* pubblico e diventano i principali bersagli del controllo securitario. Non si tratta di una disfunzione del sistema reticolare, bensì della sua modalità di funzionamento ordinaria. Foucault (1977) aveva già indicato, con il concetto di governamentalità, che il governo moderno non si esercita soltanto sui corpi individuali, ma sulle popolazioni, producendo norme e saperi che definiscono chi è normale e chi è deviante, chi è produttivo e chi è pericoloso. In campo securitario, questa logica si traduce in pratiche di *preventive governance* (Garland, 1997) in cui l'obiettivo non è la punizione del crimine già commesso, ma la gestione preventiva delle popolazioni a rischio, dove il rischio è definito non tanto dal comportamento individuale quanto dall'appartenenza a categorie sociali statisticamente associate alla devianza.

In Italia, questa traiettoria ha trovato espressione nel decreto Minniti (D.L. 14/2017), che ha ridefinito la sicurezza urbana come bene pubblico da perseguire attraverso accordi tra Stato e comuni, interventi di riqualificazione urbana e strumenti di contrasto alla marginalità. La formula è inclusiva nell'apparenza, poiché parla di eliminazione dei fattori di esclusione sociale, promozione della coesione e investimento nel territorio. Nella pratica applicativa, tuttavia, i principali strumenti attivati sono stati l'ampliamento dei poteri del sindaco e del questore in materia di allontanamento e divieto di accesso, cioè misure di esclusione spaziale delle popolazioni considerate incompatibili con il decoro della città (Borlizzi, 2022). I Patti per la Sicurezza, rinnovati nel 2018, hanno codificato questo approccio attraverso accordi tra Questura, Prefettura, polizia locale, operatori privati e gruppi di sorveglianza di vicinato, dando forma a una *governance* distribuita che garantisce protezione nelle aree commerciali centrali e produce contenimento nelle periferie. Wacquant (2009, 2010) ha radicalizzato la critica di questo modello mostrando come la penalizzazione della povertà non sia una risposta razionale al crimine, ma la sostituzione del *welfare* con quello che chiama il *prison-fare*: un dispositivo di gestione delle eccedenze sociali prodotte dal capitalismo neoliberale. Le politiche di sicurezza urbana fanno parte di un *continuum* punitivo che va dall'ordinanza municipale alla detenzione, passando per il *daspo*, il foglio di via, l'espulsione. Che questa dinamica abbia, in Italia come altrove, un'impronta fortemente classista e, nelle aree metropolitane più esposte ai flussi migratori, anche razzializzata, è documentato da una letteratura crescente (Palese, Truda, 2025; Xenakis, 2022). van Houdt e Schinkel (2014) hanno definito questo processo *neoliberal communitarian governmentality*: discorsi che simultaneamente responsabilizzano gli individui per

la propria sicurezza e costruiscono la partecipazione comunitaria come dovere civico, mentre la copertura pubblica si ritira. Il risultato è una distribuzione della capacità di sicurezza che segue la distribuzione del capitale economico.

2. La sorveglianza come apparato classificatorio

Le tecnologie di sorveglianza urbana non sono né strumenti neutri né panoptici perfetti. Sono, più precisamente, apparati classificatori, sistemi che non si limitano a osservare la realtà ma la costruiscono, producendo categorie di soggetti, popolazioni di rischio e mappe di pericolosità. Lyon (2001) ha introdotto il concetto di *social sorting* per descrivere questa funzione, in base alla quale i sistemi di sorveglianza filtrano, ordinano e stratificano le persone in categorie di rischio differente, orientando le risorse del controllo verso specifiche popolazioni. Il dato decisivo è che questi sistemi non costruiscono le categorie dal nulla. Le ereditano dalle disuguaglianze preesistenti, le codificano in forma algoritmica e le restituiscono come esiti oggettivi di calcolo. In questo modo trasformano discriminazioni strutturali in decisioni tecniche, sottraendole al controllo democratico. Clarke et al. (2021) hanno mostrato come, nell'era della *dataveillance*, le forme manuali, corporee e territorializzate di sorveglianza non siano state sostituite da quelle algoritmiche, ma coesistano e si rinforzino reciprocamente. La telecamera che inquadra i passeggeri in una stazione ferroviaria e il *software* che ne elabora i movimenti operano all'interno della stessa logica classificatoria. Il punto di continuità è la selezione. Certi corpi vengono sottoposti a livelli di attenzione sistematicamente più elevati, e questa attenzione si traduce in dati che a loro volta alimentano i sistemi predittivi.

Brayne (2017, 2021) ha studiato empiricamente questo processo analizzando i sistemi di *predictive policing* adottati dal Los Angeles Police Department. Le aree e le popolazioni già sovra-controllate continuano a produrre più dati, che alimentano modelli predittivi capaci di orientare ulteriore controllo verso le stesse aree e popolazioni. DaViera et al. (2024) hanno confermato questa dinamica nell'analisi dello *Strategic Subject List* di Chicago, descrivendo il fenomeno come *enforcement bias loop*: un circolo di retroazione in cui la storia della sorveglianza diventa il predittore della sorveglianza futura, indipendentemente dal comportamento effettivo degli individui classificati.

Richardson e Kak (2022) hanno documentato come i sistemi di riconoscimento facciale mostrino tassi di errore sistematicamente più elevati per i

volti di persone non bianche. Questo non è un difetto tecnico risolvibile con più dati, ma la conseguenza di *dataset* di addestramento che riflettono la composizione razziale dei soggetti storicamente fotografati e schedati dalla polizia. Il *bias* non è incidentale al sistema; è iscritto nella sua architettura. Egbert e Esposito (2024), analizzando l'adozione di sistemi di *predictive policing* in un *Landesamt* tedesco, mostrano come l'algoritmo di geo-analisi non produca una polizia astratta distaccata dalla realtà locale, ma una forma di precisione nel *targeting* che intensifica la presenza poliziesca in aree già sovra-controllate.

La tecnologia non sostituisce il giudizio umano. Lo orienta, lo legittima e lo rende apparentemente oggettivo. Zuboff (2019) ha descritto come la raccolta e l'elaborazione di dati comportamentali costituisca una nuova forma di accumulazione del potere. In campo securitario, questa logica si traduce in una *data-driven stigmatization*: la produzione di profili di rischio che, una volta iscritti nei sistemi informativi delle forze dell'ordine, producono effetti reali sull'accesso ai servizi, sulla mobilità, sulla libertà di frequentare determinati luoghi. Gandy e Nemorin (2019) hanno mostrato come gli interventi di *sensing* ambientale nelle iniziative di *smart city* si concentrino nelle zone riqualificate a destinazione commerciale, mentre le periferie ricevono sorveglianza orientata all'*enforcement*. In Italia, il posizionamento delle telecamere nell'ambito dei Patti per la Sicurezza riproduce la geografia della marginalità urbana, concentrandosi su stazioni ferroviarie, mercati rionali periferici e aree ad alta presenza di immigrati e di persone senza dimora. Hier (2004) aveva già descritto questo meccanismo circolare, in cui gli spazi sorvegliati vengono costruiti come *risky spaces* e chi li frequenta come *dangerous faces*, attraverso un processo per cui la sorveglianza intensificata produce dati che confermano l'esigenza della sorveglianza stessa.

3. Prevenzione situazionale e *displacement* della marginalità

In *"Le città invisibili"*, Italo Calvino (1972) descrive Leonia come una città che rifà sé stessa ogni giorno, accumulando merci, oggetti e persone per poi espellerli. La vera passione di Leonia non è il possesso, ma la rimozione. I suoi rifiuti si accumulano ai margini, fuori dalla vista, in un paesaggio di scorie che cresce in proporzione al decoro interno. La metafora ha una precisione sociologica che precede la teoria. La città ordinata produce i propri scarti umani e poi li allontana, e l'allontanamento non è un fallimento del sistema, ne è la funzione. Come ha osservato Borlizzi (2022), aprendo la propria analisi empirica sul *daspo* urbano proprio con questa immagine

calviniana, ciò che la disciplina del decoro e della vivibilità produce non è sicurezza diffusa, ma un'umanità costretta a muoversi continuamente verso luoghi meno visibili. La prevenzione situazionale del crimine è, in questa prospettiva, la versione tecnico-amministrativa di quella stessa logica.

La prevenzione situazionale costituisce, dagli anni Settanta del Novecento, uno dei paradigmi dominanti nelle politiche di sicurezza urbana. Radicata nella criminologia ambientale (Clarke, 1980; Reppetto, 1976) e nell'opera di Newman (1972) sul *defensible space*, essa muove dall'assunzione che il crimine sia fortemente condizionato dalle caratteristiche del contesto fisico in cui avviene, dalla configurazione degli spazi all'illuminazione, dalla presenza di sorveglianza naturale al disegno degli edifici. Il *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED), sistematizzato anche attraverso l'influente analisi di Jacobs (1961), ha ispirato decenni di interventi sulla morfologia urbana.

Nelle sue applicazioni contemporanee, tuttavia, il modello ha subito una trasformazione significativa. Mihinjac e Saville (2019), nella loro rassegna delle tre generazioni del CPTED, documentano come le versioni più recenti del paradigma tendano a incorporare logiche di *place management* e di controllo delle popolazioni che vanno oltre la riduzione delle opportunità criminali. Il contesto fisico non viene più ridisegnato soltanto per ridurre il crimine, ma viene reso inospitale per categorie specifiche di frequentatori considerati indesiderabili. Le panchine anti-clochard, i dispositivi sonori che disturbano i giovani, le barriere che impediscono il pernottamento nei parchi non combattono il crimine; spostano le persone. Il nodo teorico più critico riguarda la distinzione tra spostamento del crimine e spostamento delle persone. Reppetto (1976) fu tra i primi a formulare sistematicamente l'ipotesi che le misure di prevenzione situazionale non riducessero il crimine, ma lo spostassero nello spazio. Weisburd e Green (1995) indicano che il *displacement* è spesso parziale e che si osservano fenomeni di *diffusion of benefits* nelle aree adiacenti, ma quello che questa letteratura tende a non problematizzare è la differenza tra lo spostamento statistico del reato e lo spostamento fisico delle persone.

Quando si sgombera un insediamento informale o si applica un *daspo* urbano a chi vive stabilmente in una stazione ferroviaria, non si sposta un reato astratto. Si spostano persone in carne e ossa, con le loro reti di relazione, i loro percorsi quotidiani di accesso ai servizi, le loro strategie di sopravvivenza. Una persona senza dimora allontanata dalla stazione di Bologna o di Firenze non smette di essere senza dimora, ma viene spinta verso luoghi meno visibili, meno serviti, meno connessi alle reti di assistenza. Il *displacement* della marginalità non riduce il disagio sociale; lo rende

invisibile ai luoghi dove disturba. Borlizzi (2022), in un'analisi empirica condotta attraverso istanze di accesso civico generalizzato al Ministero dell'Interno, ha documentato che tra il febbraio 2017 e il luglio 2022 sono stati emessi in Italia oltre 40.000 ordini di allontanamento e divieti di accesso. I principali destinatari sono persone in condizione di povertà estrema, molte delle quali pluridaspate. Lo stesso soggetto riceve ordini reiterati che gli impediscono di frequentare le stesse aree, senza che venga mai attivata una risposta di politica sociale.

L'effetto concreto è l'impossibilità di accedere ai servizi sociali e sanitari situati nelle zone vietate, con un aggravamento della condizione di marginalità. La misura che dichiara di voler tutelare il decoro e la vivibilità della città produce marginalità aggiuntiva, accumulata su una già esistente. De Nadai et al. (2020), in un'analisi quantitativa su un campione di città europee e nordamericane, mostrano che le variabili socioeconomiche, in particolare la disuguaglianza e la concentrazione della povertà, hanno un potere esplicativo sulla distribuzione spaziale del crimine significativamente più forte delle caratteristiche fisiche dell'ambiente costruito. La prevenzione situazionale applicata in contesti di disuguaglianza strutturale e in assenza di politiche sociali complementari produce effetti redistributivi piuttosto che riduttivi. Il disagio viene ridistribuito verso i luoghi meno presidiati, verso le popolazioni meno protette, verso gli spazi fuori dalla visibilità mediatica e istituzionale.

La Tabella 1 sintetizza, per i principali dispositivi di sicurezza urbana adottati in Italia, lo scarto tra finalità dichiarata, meccanismo di azione ed effetto empirico documentato dalla letteratura. Tale scarto restituisce in forma compatta la logica della *sicurezza selettiva* qui argomentata.

Tab. 1 – Dispositivi di sicurezza urbana in Italia: finalità dichiarate ed effetti empirici

Dispositivo	**Finalità dichiarata**	**Meccanismo di azione**	**Effetto empirico documentato**
Videosorveglianza e CPTED (D.L. 92/2008; Patti per la Sicurezza)	Prevenzione del crimine attraverso il controllo visivo degli spazi e la riduzione delle opportunità criminali	Posizionamento di telecamere in aree a rischio; ridisegno dello spazio fisico per aumentare la sorveglianza naturale	Classificazione selettiva delle popolazioni; concentrazione del controllo sulle aree di marginalità preesistente; naturalizzazione della *data-driven stigmatization* (Lyon, 2001; Hier, 2004; Egbert & Esposito, 2024)
Daspo urbano (D.L. 14/2017; Decreti Sicurezza 2018-	Tutela del decoro e della vivibilità urbana; eliminazione	Allontanamento amministrativo da aree specifiche; divieto di accesso	*Displacement* della marginalità verso aree meno servite; impossibilità di accesso ai servizi sociali e

2019; L. 80/2025)	dei fattori di esclusione sociale	reiterabile; ampia discrezionalità del sindaco e del questore	sanitari; pluridaspatura come spirale di esclusione aggiuntiva (Borlizzi, 2022; Calvino, 1972; MacLeod, 2002)
Zone a sorveglianza rafforzata / *Zone rosse* (Direttiva Min. Interno 17 dicembre 2024; L. 80/2025)	Contrasto alla criminalità diffusa e al degrado in aree urbane designate ad alto rischio	Militarizzazione delle aree designate; intensificazione dei controlli; coordinamento tra forze dell'ordine statali e locali	Criminalizzazione della presenza nello spazio pubblico; esclusione spaziale delle popolazioni vulnerabili; assenza di misure complementari di politica sociale (Wacquant, 2009; Deukmedjian, 2013; DaViera et al., 2024)

Fonte: elaborazione degli autori.

4. Le zone rosse come caso paradigmatico della sicurezza selettiva

Se il *daspo* urbano rappresenta la forma matura della logica selettiva, le *zone rosse* introdotte tra la fine del 2024 e il 2025 ne costituiscono l'espressione più recente e, sotto il profilo analitico, più rivelatrice. Esse permettono di osservare in un unico dispositivo la convergenza dei quattro meccanismi sin qui isolati, ossia la frammentazione reticolare della *governance*, la classificazione preventiva delle popolazioni, il *displacement* spaziale della marginalità e la costruzione discorsiva della pericolosità.

Il dispositivo nasce in forma amministrativa prima che legislativa. Con una direttiva del 17 dicembre 2024 il Ministro dell'Interno ha invitato i prefetti a individuare, mediante ordinanze, aree urbane "sensibili" presso le quali vietare la presenza di soggetti ritenuti pericolosi e disporne l'allontanamento (Ministero dell'Interno, 2024). Le aree designate sono quelle che condensano la geografia della marginalità già descritta, dalle stazioni ferroviarie e dalle zone limitrofe alle "piazze dello spaccio", dalle aree della movida ai quartieri costruiti discorsivamente come degradati. La misura, sperimentata dapprima a Firenze e Bologna, è stata estesa a Milano, dove dal 30 dicembre 2024 al 31 marzo 2025 ha interessato il Duomo, i Navigli e alcune stazioni, e a Napoli, per poi essere generalizzata su scala nazionale in occasione del Capodanno 2025. Secondo i dati ministeriali, nei primi mesi di applicazione sono state sottoposte a controllo decine di migliaia di persone, con l'emissione di centinaia di provvedimenti di allontanamento rivolti in prevalenza a soggetti con precedenti per reati predatori, in materia di stupefacenti o contro la persona (Ministero dell'Interno, 2025).

La struttura del dispositivo conferma la tesi della *sicurezza selettiva* lungo tre direttrici. In primo luogo, la sua logica è classificatoria prima che reattiva, poiché il bersaglio non è un reato commesso, ma una categoria di persone definita per appartenenza, posizione sociale e collocazione spaziale. È la traduzione amministrativa del *social sorting* di Lyon (2001) e della *preventive governance* di Garland (1997). In secondo luogo, il dispositivo produce *displacement* per costruzione, dato che l'allontanamento non rimuove le condizioni che producono marginalità, ma le sposta verso aree meno visibili, replicando il meccanismo già documentato per il *daspo*. In terzo luogo, le *zone rosse* mostrano una progressiva espansione del raggio discrezionale. Mentre nelle prime applicazioni l'allontanamento presupponeva precedenti penali, le direttive successive hanno esteso la misura a chi manifesta comportamenti genericamente "aggressivi, minacciosi o molesti", spostando la soglia dall'atto al sospetto, dalla condotta all'apparenza (Ministero dell'Interno, 2024).

Il consolidamento legislativo è arrivato con il decreto sicurezza del 2025 (D.L. 48/2025, convertito nella legge 9 giugno 2025 n. 80), che ha ampliato l'ambito del *daspo* urbano estendendolo a soggetti denunciati o condannati con sentenza non definitiva, e ha rafforzato il potere del questore di disporre il divieto di accesso alle infrastrutture di trasporto pubblico nei confronti di chi risulti denunciato o condannato nei cinque anni precedenti per reati contro la persona o il patrimonio. Si tratta di un passaggio sociologicamente rilevante. La norma che era nata come misura speciale per situazioni emergenziali viene resa ordinaria e permanente, e la presunzione di pericolosità viene ancorata non alla condanna, ma alla denuncia, cioè a un atto che precede l'accertamento giudiziario. La selettività cessa di essere un effetto applicativo e diventa criterio normativo esplicito.

Il caso è particolarmente istruttivo perché illumina anche la dimensione discorsiva analizzata nel paragrafo seguente. L'espansione delle *zone rosse* si è prodotta in una congiuntura in cui il dato criminologico non sostiene la retorica dell'emergenza. I reati denunciati in Italia, pur in lieve crescita rispetto al 2019, restano nettamente al di sotto del picco del 2014, mentre la percezione di insicurezza segue una traiettoria autonoma rispetto all'andamento delle statistiche delittuose (Istat, 2023). Lo scarto strutturale tra rischio reale e rischio percepito, e la sproporzione dell'allarme generato da reati ad alta visibilità rispetto alla loro incidenza effettiva, sono precisamente i meccanismi che la letteratura sul panico morale e sulla cultura del controllo individua come motore dell'espansione securitaria (Cohen, 1972; Garland, 2001; Pavarini, 2006). Le *zone rosse* operano dentro questo scarto, poiché la loro funzione prevalente non è la riduzione del crimine effettivo, ma la

gestione della sua percezione e la rassicurazione simbolica dell'opinione pubblica. La continuità con il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, da cui deriva il potere di ordinanza prefettizio attivato dalla direttiva, segnala inoltre la persistenza di un repertorio giuridico di matrice autoritaria entro la *governance* securitaria contemporanea. Sul versante della razzializzazione dello spazio, l'analisi delle *zone rosse* si salda con l'evidenza empirica più recente sulla segregazione socio-spaziale nelle città italiane: Benassi et al. (2025) mostrano come la concentrazione dei cittadini stranieri in aree segnate da svantaggi multipli e sovrapposti non sia un dato meramente demografico, ma l'esito di scelte di *governance* e di fallimenti di policy. Le aree designate come *zone rosse* coincidono in misura significativa con quelle stesse geografie dello svantaggio, confermando che il dispositivo non interviene su uno spazio neutro, ma ricalca e intensifica divisioni preesistenti

5. La costruzione discorsiva della pericolosità

Le politiche di sicurezza urbana non si formano nel vuoto normativo. Dipendono da un lavoro costante di costruzione pubblica del problema, che stabilisce chi è pericoloso, cosa minaccia l'ordine e quale risposta è legittima. Cohen (1972) ha forgiato il concetto di panico morale per descrivere i momenti in cui una categoria sociale viene costruita come minaccia esistenziale all'ordine, attraverso una sequenza ricorrente che muove dalla definizione di un *folk devil* alla mobilitazione dei media, dall'escalation della risposta istituzionale all'approvazione di misure repressive presentate come necessarie e urgenti. Il concetto, elaborato in riferimento ai *mods* e ai *rockers* britannici degli anni Sessanta, ha mostrato una robustezza analitica notevole, applicandosi ai migranti, ai giovani delle periferie, ai senzatetto e a qualunque figura investita, in un dato momento storico, del ruolo di minaccia all'ordine.

Buzan, Wæver e de Wilde (1998) hanno elaborato la teoria della securitizzazione nell'ambito delle relazioni internazionali, ma il suo nucleo concettuale si presta a una trasposizione fruttuosa al campo della sicurezza urbana. La securitizzazione è un atto linguistico. Un soggetto di riferimento viene dichiarato minacciato da un oggetto di riferimento, e questa dichiarazione, se accettata dal pubblico, legittima misure eccezionali che in condizioni normali non sarebbero ammesse. Balzacq (2005) ha approfondito questa prospettiva mostrando come la securitizzazione si diffonda nel senso comune attraverso pratiche discorsive quotidiane, immagini mediali, esperienze di paura vissuta. La percezione di insicurezza non è un riflesso diretto

delle condizioni oggettive, ma una costruzione che può divergere significativamente dagli indicatori empirici. Le *zone rosse* analizzate nel paragrafo precedente offrono una conferma esemplare di questo scarto, dato che la loro espansione è avvenuta in concomitanza con una flessione dei reati.

In Italia, la comunicazione della sicurezza ha conosciuto una crescente personalizzazione e mediatizzazione. Pavarini (2006) aveva analizzato la politica locale della paura come leva di consenso per le amministrazioni comunali. Produrre sicurezza, o almeno la sua apparenza, è diventato un requisito di legittimazione per i sindaci, indipendentemente dalla loro collocazione politica. Gavrila e Morcellini (2022) hanno aggiornato questa analisi mostrando come i *social media* abbiano amplificato e accelerato questo processo. I video di degrado condivisi sui profili dei sindaci, le dirette *Facebook* con le forze dell'ordine e i *tweet* sul crimine nel quartiere costruiscono un'agenda securitaria permanente che alimenta la domanda di risposte più dure. Il meccanismo della responsabilizzazione, analizzato da van Houdt e Schinkel (2014) come *neoliberal communitarian governmentality*, trasforma la sicurezza da diritto collettivo a dovere civico individuale. Chi non è in grado di proteggere il proprio ambiente appare, in questa logica, come responsabile della propria insicurezza. L'abbandono delle periferie diventa il risultato naturale dell'incapacità dei loro abitanti di organizzarsi, e non il prodotto di scelte allocative politicamente determinate. Deukmedjian (2013) ha descritto questo processo come *neoliberal securitization*: strategie di *governance* che impiegano la razionalità tecnica per naturalizzare la disuguaglianza come allocazione efficiente delle risorse. Greer e Jewkes (2005) hanno analizzato come la copertura mediale del crimine costruisca immagini di *otherness* estrema che rendono le figure dei devianti o dei marginali irriconoscibili come portatori di diritti. Questa disumanizzazione mediale ha effetti diretti sulla tolleranza sociale verso misure repressive che, in altre condizioni, susciterebbero resistenza. Ciò che accomuna questi dispositivi discorsivi è la funzione di naturalizzazione della selettività. La pericolosità, una volta costruita discorsivamente, non appare come il risultato di un processo di categorizzazione socialmente situato, ma come una proprietà intrinseca di certi corpi e di certi spazi. I Decreti Sicurezza 2018-2019, e poi la legge 80/2025, hanno incarnato questa logica nella sua forma più esplicita, rendendo progressivamente più poroso il confine tra politica della sicurezza e politica dell'identità, e normalizzando misure di esclusione spaziale che il discorso politico aveva preventivamente reso ovvie e necessarie.

6. Pratiche di resistenza e limiti del paradigma securitario

Una prospettiva interamente determinista, che descriva un sistema di controllo senza crepe e popolazioni senza *agency*, sarebbe analiticamente inadeguata oltre che politicamente sterile. La storia del controllo urbano è anche la storia delle resistenze a quel controllo, e queste resistenze sono empiricamente documentabili e teoricamente produttive perché rivelano dove e come il paradigma securitario si incrina. Lefebvre (1968) aveva posto al centro della sua analisi dello spazio urbano il diritto alla città, inteso non come diritto formale codificato, ma come pratica di rivendicazione e riappropriazione dello spazio da parte di chi ne è escluso. Harvey (2012) ha radicalizzato questa eredità mostrando come le lotte urbane contemporanee condividano un nucleo comune, ossia la contestazione del diritto delle élite economiche e delle amministrazioni di definire chi appartiene alla città e chi ne è estraneo. Queste lotte si manifestano nel rioccupare spazi sgomberati, nel costruire reti di mutuo aiuto, nell'impugnare giuridicamente ordinanze discriminatorie, nel produrre documentazione alternativa sugli effetti reali delle misure di allontanamento.

In Italia, esperienze come quelle di Avvocato di Strada, delle reti di contrasto al *daspo* urbano, dei movimenti per il diritto all'abitare nelle periferie, delle consulte di quartiere che si sono opposte alle zone a sorveglianza rafforzata, mostrano che la risposta alla securitizzazione non è univoca. Peršak e Di Ronco (2024) hanno analizzato queste pratiche come strategie di *recalibration*: contestare i *framework* normativi della sicurezza ridefinendo chi è vittima e chi è minaccia, chi ha diritto alla protezione e chi viene esposto all'*enforcement*. La ricalibratura discorsiva è necessaria ma insufficiente, e deve accompagnarsi a pratiche spaziali concrete e alla costruzione di coalizioni che superino la frammentazione degli attori della resistenza.

La questione dell'efficacia merita una riflessione specifica. Hinkle et al. (2020), in una meta-analisi sistematica degli interventi di *problem-oriented policing*, mostrano che gli approcci orientati alla risoluzione dei problemi strutturali producono risultati più solidi e duraturi nella riduzione del crimine rispetto alla gestione dei sintomi visibili. Le politiche di *housing first* per le persone senza dimora, i servizi di riduzione del danno nelle aree di consumo di sostanze e gli investimenti in infrastrutture sociali nelle periferie sono alternative che esistono, che sono state studiate e i cui effetti sono misurabili. Non vengono adottate come scelte prioritarie non per mancanza di evidenze, ma perché il paradigma securitario preferisce la visibilità della risposta alla sua efficacia. Un *daspo* urbano è immediato, visibile, documentabile. Una

politica di riduzione della povertà è lenta, costosa, poco spettacolare. Sampson e Raudenbush (1999) avevano già mostrato, nell'analisi dei quartieri di Chicago, che la percezione del disordine dipende in larga misura da caratteristiche sociodemografiche degli osservatori, in particolare dalla concentrazione della povertà e dall'eterogeneità etnica. Il problema del decoro che le ordinanze antidegrado pretendono di risolvere è in parte un problema di rappresentazione, non di comportamento effettivo. La resistenza a questa logica richiede quindi non solo la contestazione delle misure specifiche, ma l'intervento sui *frame* interpretativi che le rendono plausibili e producono il consenso sociale che le sostiene. Le pratiche di resistenza hanno anche un valore epistemologico, perché mostrano che la costruzione della pericolosità non è un fatto naturale, ma una scelta politica, e che scelte diverse sono possibili.

Conclusioni

Le politiche di sicurezza urbana contemporanee non possono essere comprese adeguatamente come semplici risposte al crimine. Sono dispositivi di governo della complessità urbana che operano mediante la selezione delle popolazioni da controllare, l'esclusione spaziale delle figure considerate incompatibili con l'immagine della città desiderabile e la costruzione discorsiva della pericolosità come giustificazione per l'espansione del controllo. Il concetto di *sicurezza selettiva* proposto in questo lavoro vuole catturare questa logica strutturale, distinguendola sia dalle analisi che vedono nella sicurezza un bene neutro distribuibile equamente, sia da quelle che la trattano come puro strumento di dominio senza spazio per la resistenza.

Il *framework* teorico integra cinque tradizioni analitiche. La governamentalità foucaultiana rivela la sicurezza come razionalità di governo produttiva di soggetti e popolazioni. La *network governance theory* di Rhodes mostra come la frammentazione organizzativa produca selettività strutturale. La cultura del controllo di Garland situa la responsabilizzazione neoliberale come meccanismo di legittimazione delle disuguaglianze. I *surveillance studies* di Lyon leggono le tecnologie di monitoraggio come sistemi di classificazione sociale che automatizzano la discriminazione. L'analisi della marginalità urbana di Wacquant, infine, radica la selettività nelle dinamiche spaziali del capitalismo neoliberale. La combinazione di questi apporti consente di esplicitare i meccanismi causali che collegano le trasformazioni macro della *governance* alle esperienze micro della sicurezza vissuta, e che nella sola analisi istituzionale, tecnologica o discorsiva resterebbero parzialmente oscuri. Il caso delle *zone rosse*, analizzato nel quarto paragrafo, mostra come questi

meccanismi non operino in isolamento ma convergano in un unico dispositivo, il più recente del repertorio securitario italiano.

Il quadro proposto presenta limiti che è necessario dichiarare. Il lavoro si basa su una rassegna della letteratura e su dati secondari. L'analisi del *daspo* urbano e delle *zone rosse*, pur informata dai dati di Borlizzi (2022) e dalle fonti ministeriali più recenti, non è supportata da ricerca empirica originale sul campo. I meccanismi di selettività sono documentati a livello strutturale, ma il modo in cui si manifestano nei diversi contesti urbani italiani resta da verificare attraverso ricerca primaria. La prospettiva comparata è convocata in modo funzionale all'argomento, non sviluppata sistematicamente, e i contesti nordamericano, britannico e tedesco a cui il testo fa riferimento hanno configurazioni istituzionali non direttamente trasponibili al caso italiano.

Tre nodi rimangono aperti per la ricerca futura. Il primo riguarda la misurazione degli effetti discriminatori delle tecnologie di *predictive policing* nei contesti europei, dove la letteratura nordamericana è densa e metodologicamente avanzata, mentre quella europea, e quella italiana in particolare, resta ancora frammentaria. Il secondo riguarda i *framework* normativi per la *governance* algoritmica della sicurezza. Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale apre spazi rilevanti per una regolazione più stringente dei sistemi di sorveglianza ad alto rischio, ma la sua applicazione concreta alle pratiche di polizia predittiva è ancora largamente da verificare. Il terzo riguarda le condizioni di efficacia delle pratiche di resistenza e riappropriazione, ossia quando e perché certi movimenti urbani riescono a incidere sulle politiche securitarie, e quali risorse organizzative e alleanze istituzionali rendono questo possibile.

Un'analisi sociologica della sicurezza urbana all'altezza della complessità del suo oggetto deve rifiutare sia la retorica della sicurezza come bene comune indifferenziato, sia quella che riduce il controllo a semplice strumento di oppressione. Deve tenere insieme la critica strutturale dei meccanismi di selettività con l'analisi delle pratiche concrete, delle resistenze possibili, delle trasformazioni in corso. La città sicura per tutti è ancora un progetto incompiuto. La documentazione rigorosa dei meccanismi che la rendono selettiva è una precondizione per reimmaginarla.

Riferimenti bibliografici

Balzacq T. (2005). The three faces of securitization: Political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*, 11(2): 171-201. https://doi.org/10.1177/1354066105052960.

Benassi F., Carella M., García-Pereiro T., Paterno A., Strozza S. (2025). In search of divided spaces: Socio-economic vulnerability and foreign citizens' settlement patterns in some major cities of northern and southern Italy. *European Urban and Regional Studies*. Pubblicazione anticipata online. https://doi.org/10.1177/09697764251388965.

Borlizzi F. (2022). Daspo urbano e governo delle città: riflessioni a margine di una ricerca empirica. *Nuova serie dei Delitti e delle Pene*. https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2022/11/03/daspo-urbano-e-governo-delle-citta-riflessioni-a-margine-di-una-ricerca-empirica/.

Brayne S. (2017). Big data surveillance: The case of policing. *American Sociological Review*, 82(5): 977-1008. https://doi.org/10.1177/0003122417725865.

Brayne S. (2021). *Predict and Surveil: Data, Discretion, and the Future of Policing*. Oxford: Oxford University Press.

Buzan B., Wæver O., de Wilde J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Calvino I. (1972). *Le città invisibili*. Torino: Einaudi.

Clarke K., Cunneen C., Sentas V. (2021). Surveilling the marginalised: How manual, embodied and territorialised surveillance persists in the age of "dataveillance". *The Sociological Review*, 69(6): 1280-1297. https://doi.org/10.1177/0038026120954785.

Clarke R.V. (1980). Situational crime prevention: Theory and practice. *British Journal of Criminology*, 20(2): 136-147. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a047153.

Cohen S. (1972). *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. London: MacGibbon and Kee. Edizione consultata: Routledge, 2011. https://doi.org/10.4324/9780203828250.

Crawford A. (2006). Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical Criminology*, 10(4): 449-479. https://doi.org/10.1177/1362480606068874.

DaViera A.L., Uriostegui M., Gottlieb A., Onyeka O.C. (2024). Risk, race, and predictive policing: A critical race theory analysis of the strategic subject list. *American Journal of Community Psychology*, 73(1-2): 91-103. https://doi.org/10.1002/ajcp.12671.

De Nadai M., Xu Y., Letouzé E., González M.C., Lepri B. (2020). Socio-economic, built environment, and mobility conditions associated with crime: A study of multiple cities. *Scientific Reports*, 10: 13871. https://doi.org/10.1038/s41598-020-70808-2.

Deukmedjian J.E. (2013). Making sense of neoliberal securitization in urban policing and surveillance. *Canadian Review of Sociology*, 50(1): 52-73. https://doi.org/10.1111/cars.12002.

Egbert S., Esposito E. (2024). Algorithmic crime prevention: From abstract police to precision policing. *Policing and Society*, 34(6): 521-534. https://doi.org/10.1080/10439463.2024.2326516.

Foucault M. (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. London: Allen Lane.

Gandy O.H. Jr., Nemorin S. (2019). Toward a political economy of nudge: Smart city variations. *Information, Communication & Society*, 22(14): 2112-2126. https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1477969.

Garland D. (1997). Governmentality and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology. *Theoretical Criminology*, 1(2): 173-214. https://doi.org/10.1177/1362480697001002002.

Garland D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Gavrila M., Morcellini M. (a cura di) (2022). *Vincere la paura: Una nuova comunicazione della sicurezza contro il mediaterrorismo*. Milano: EGEA.

Greer C., Jewkes Y. (2005). Extremes of otherness: Media images of social exclusion. *Social Justice*, 32(1): 20-31.

Harvey D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.

Hier S.P. (2004). Risky spaces and dangerous faces: Urban surveillance, social disorder and CCTV. *Social & Legal Studies*, 13(4): 541-554. https://doi.org/10.1177/0964663904047333.

Hinkle J.C., Weisburd D., Telep C.W., Petersen K. (2020). Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: An updated systematic review and meta-analysis. *Campbell Systematic Reviews*, 16(2): e1089. https://doi.org/10.1002/cl2.1089.

Istat (2023). *La percezione della sicurezza dei cittadini. Anni 2022-2023*. Roma: Istituto nazionale di statistica. https://www.istat.it.

Jacobs J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Lefebvre H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.

Lyon D. (2001). *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*. Buckingham: Open University Press.

MacLeod G. (2002). From urban entrepreneurialism to a "revanchist city"? On the spatial injustices of Glasgow's renaissance. *Antipode*, 34(3): 602-624. https://doi.org/10.1111/1467-8330.00256.

Mihinjac M., Saville G. (2019). Third-generation crime prevention through environmental design (CPTED). *Social Sciences*, 8(6): 182. https://doi.org/10.3390/socsci8060182.

Ministero dell'Interno (2024, 30 dicembre). "Zone rosse" nelle grandi città, direttiva del Ministro Piantedosi per innalzare la sicurezza urbana. https://www.interno.gov.it.

Ministero dell'Interno (2025, 9 gennaio). Zone rosse: quasi 25.000 controlli e 228 provvedimenti di allontanamento. https://www.interno.gov.it.

Newman O. (1972). *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. New York: Macmillan.

Palese R., Truda G. (2025). La città scrutata: Governance e disuguaglianze negli ecosistemi digitali urbani. *Sicurezza e scienze sociali*. https://doi.org/10.5281/zenodo.17559199.

Pavarini M. (a cura di) (2006). *L'amministrazione locale della paura: Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*. Roma: Carocci.

Peršak N., Di Ronco A. (2024). Security governance, harms and resistance: Recalibrating security and redefining incivility through legitimacy concerns. *Criminology & Criminal Justice*. Pubblicazione anticipata online. https://doi.org/10.1177/17488958241254445.

Reppetto T.A. (1976). Crime prevention and the displacement phenomenon. *Crime & Delinquency*, 22(2): 166-177. https://doi.org/10.1177/001112877602200204.

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Richardson R., Kak A. (2022). Suspect development systems: Databasing marginality and enforcing discipline. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 55(4): 813-875. https://doi.org/10.36646/mjlr.55.4.suspect.

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(3): 603-651. https://doi.org/10.1086/210356.

van Houdt F., Schinkel W. (2014). Crime, citizenship and community: Neoliberal communitarian images of governmentality. *The Sociological Review*, 62(1): 47-67. https://doi.org/10.1111/1467-954X.12115.

Wacquant L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press.

Wacquant L. (2010). Class, race and hyperincarceration in revanchist America. *Dædalus*, 139(3): 74-90. https://doi.org/10.1162/daed_a_00024.

Weisburd D., Green L. (1995). Policing drug hot spots: The Jersey City drug market analysis experiment. *Justice Quarterly*, 12(4): 711-735. https://doi.org/10.1080/07418829500096261.

Xenakis S. (2022). Punishment, political economy and crisis: Disciplining labour through state-corporate surveillance in the "neoliberal heartlands". *European Journal of Criminology*, 19(3): 332-348. https://doi.org/10.1177/14773708221089233.

Zuboff S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books.

Paura di genere come politica generativa

di *Daniela Grignoli, Antonio Leone*[*]

In una prospettiva di genere, il saggio analizza l'insicurezza percepita dalle donne nello spazio urbano, come espressione di vulnerabilità, malessere diffuso e disuguaglianze sociali. Descrive, inoltre, come essa, nel rendere visibile la dimensione strutturale della crisi del welfare, richiede strategie di rigenerazione sociale orientate a promuovere benessere, inclusione, sicurezza e qualità della vita delle persone e delle comunità.

Parole chiave: paura di genere; donne; welfare; sicurezza percepita; disuguaglianze sociali; città.

Gendered fear as generative policy

From a gender approach, the essay analyzes women's perceived insecurity in urban space as an expression of vulnerability, widespread unease, and social inequality. It also describes how this insecurity, by making visible the structural dimension of the welfare crisis, highlights the need for strategies of social regeneration aimed at promoting well-being, inclusion, safety, and quality of life for persons and communities.

Keywords: gendered fear; women; welfare; urban security; social inequalities; cities.

1. Le città e la domanda di sicurezza

Le città si configurano, prevalentemente, come i luoghi privilegiati dell'aggregazione sociale, entro i quali la vita delle persone si manifesta nella sua forma più densa, articolata e dinamica. Nelle aree urbane, inoltre, i processi di produzione socio-culturale, di sviluppo economico, nonché di innovazione tecnico-scientifica trovano una delle loro espressioni più evidenti, anche se debolmente governate (d'Albergo et al., 2019). Infatti, esse, proprio in ragione della loro elevata concentrazione demografica, della con-

DOI: 10.5281/zenodo.23695206

[*] Università degli Studi del Molise. grignoli@unimol.it; antonio.leone@unimol.it.

Il lavoro deve intendersi pensato e realizzato da entrambi gli Autori. Tuttavia, per questioni meramente formali, sono da attribuirsi a Daniela Grignoli i paragrafi 1, 2, 4 e 6. Mentre ad Antonio Leone i paragrafi 3, 5 e 6.1. Infine il paragrafo 6.2 è stato elaborato congiuntamente dagli Autori.

tinua ridefinizione degli equilibri spaziali, economici, nonché simbolici e della *désaffiliation* (Castel, 2019) che le attraversano, costituiscono anche i contesti in cui sono evidenti gli effetti dei processi di grave emarginazione, insieme ai fenomeni devianti e quelli (micro)criminali (Vetrano, 2024). Tali dinamiche, purtroppo, generano, nelle differenti persone che le abitano, soprattutto, in quelle che vivono con maggiore insicurezza il contesto urbano, un malessere strisciante.

In questo quadro, per arginare e contrastare le condizioni di vulnerabilità descritte, non si può rinunciare a cercare nuove e alternative strategie di rigenerazione sociale, che in quanto elemento fondamentale per il benessere individuale e collettivo, riflettono anche il potenziale esercizio attivo di altri diritti delle persone.

Cosicché, la lettura che emerge dalla vita urbana, nelle sue molteplici fragilità, restituisce un'immagine complessa, stratificata e strutturale della crisi del *welfare*, nonostante le persone continuino a rivolgersi ad esso, per richiedere protezione dall'*homo homini lupus*[1], poiché – come osserva Castel (2004: 95) – il bisogno di «essere protetti esprime una necessità inscritta nel cuore della condizione dell'uomo moderno».

Mettere in relazione il contesto urbano, le crescenti sensazioni di insicurezza e le richieste di tutela che ne conseguono, con iniziative che prendono corpo da una *governance bottom-up*, rappresenta il nodo cruciale per comprendere verso quali modelli di protezione stiano evolvendo le città contemporanee. L'obiettivo esplicito è quello di creare le condizioni per una più ampia sicurezza urbana con un'attenzione particolare verso i soggetti potenzialmente più deboli, come le donne[2].

2. Verso una governance condivisa della sicurezza delle città

Nello Stato moderno la sicurezza degli individui, viene garantita mediante un contratto che concentra in un'autorità superiore, ossia il "Leviatano", il monopolio della forza e la capacità di garantire pace sociale e benessere collettivo[3] (Hobbes, 2011).

[1] Per la teoria utilitaristica di Hobbes si rimanda a Bobbio N. (2004).

[2] Gli Autori nel saggio rifletteranno sul tema dell'insicurezza urbana con riferimento alla sola condizione delle donne, rinviando ad altri lavori l'approfondimento relativo alle ulteriori minoranze di genere.

[3] È su questa base che, secondo Donati (2013), gli Stati-nazione hanno edificato ordinamenti giuridici e sistemi di protezione sociale, tanto nella variante europea, più centrata sul controllo pubblico, quanto in quella nordamericana, più mediata dal mercato.

Il successivo passaggio dallo Stato liberale a quello sociale, ispirato ai principi delineati da Beveridge[4], fa da apripista ad un modello di protezione sociale in cui la sicurezza assume progressivamente un significato sempre più ampio, fino a ricomprendervi la garanzia sostanziale dell'esercizio dei diritti fondamentali, la tutela delle condizioni di vita e la promozione del pieno sviluppo della persona, soprattutto attraverso l'erogazione di prestazioni sociali da parte dell'autorità statale (Barba, Grignoli, 2017).

Con l'avvento della società postmoderna e l'incessante processo di urbanizzazione, tale sistema ha progressivamente mostrato le proprie debolezze, contribuendo, paradossalmente, esso stesso alla riproduzione di condizioni di vulnerabilità e insicurezza (Morozzi, Prandini, 2020), non riuscendo, molto spesso, ad adattarsi ai nuovi rischi sociali che contraddistinguono in particolare gli spazi urbani.

In questa prospettiva, emerge la necessità di un orizzonte *post-hobbesiano* che collochi al centro delle nuove forme di *welfare* la dimensione relazionale, riconoscendo il ruolo cruciale delle persone, della responsabilità reciproca e delle pratiche cooperative, in accordo al principio della sussidiarietà (Iannella, 2020), assunto come fondamento architettonico del sistema sociale (Donati, 2006).

La ridefinizione del *welfare* produce effetti rilevanti anche sul terreno della sicurezza.

L'ampliamento semantico e funzionale di tale nozione, non è più circoscritta alla tutela dell'ordine pubblico in senso stretto, per lo più intesa in un'ottica repressiva, ma viene estesa alla qualità della vita, alla vivibilità e al pieno godimento dello spazio urbano, determinando il progressivo coinvolgimento di una pluralità di attori che iniziano a cooperare con i soggetti pubblici tradizionalmente competenti (Giupponi, Arcuri, 2022). Ne deriva una traduzione operativa del concetto di sicurezza[5] come prodotto di una *governance* condivisa (Tebaldi, 2020), che si pone l'obiettivo di favorire processi di integrazione sociale e di rafforzare i legami comunitari (Durkheim, 2018).

[4] Il primo Piano Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* – conosciuto anche come *Rapporto Beveridge* – fu pubblicato il 20 novembre 1942, mentre il secondo, intitolato *Full Employment in a Free Society*, venne presentato nel 1944.

[5] Si ricorda che nella Costituzione italiana, il concetto di sicurezza non si configura come diritto assoluto, ma come valore strumentale alla tutela dei diritti fondamentali e dell'ordine democratico. Esso emerge, in particolare, dagli artt. 13, 16-17 e 25 Cost., che ne delineano i limiti in relazione alle libertà personali, di circolazione e riunione e al principio di legalità, nonché dagli artt. 35, 38 e 41 Cost., che ne evidenziano la dimensione sociale ed economica in rapporto alla tutela del lavoro, della salute e della dignità umana.

Tale prospettiva permette di superare la visione dell'idea di cittadino come mero ricevente passivo di prestazioni, per approdare a una concezione di tipo relazionale, in cui lo stesso partecipa attivamente ai processi di cura e di protezione sociale (Moro, 2013), nonché a quelli di sicurezza nei tessuti locali.

3. La sicurezza integrata tra prossimità e normativa

La parola chiave diventa, dunque, prossimità, in quanto la sicurezza e la sua percezione dipendono dalla capacità degli individui di identificarsi nel luogo in cui vivono, dall'affidabilità che gli stessi attribuiscono agli spazi comuni e alle persone con le quali interagiscono e, infine, dal grado di integrazione delle comunità (Durkheim, 2010). Di conseguenza, la cittadinanza attiva, il capitale sociale (Coleman, 1988) e l'*empowerment* individuale e collettivo (Vicarelli, 2016), generati dal coinvolgimento diretto delle persone e dei gruppi sociali, nelle dinamiche relazionali della comunità (Gasparini, 2000), possono costituire gli elementi operativi della sicurezza partecipata (Cardia, 2014).

In questa direzione, nella letteratura di riferimento, convergono sia i contributi della Scuola di Chicago[6] sia le teorie del controllo sociale[7], le quali hanno sottolineato come – di contro – nei contesti in cui prevalgono mobilità residenziale elevata, liquidità relazionale (Bauman, 2001), assenza di solidarietà ed esclusione sociale, aumenta il grado di percezione dell'insicurezza.

Tale orientamento, nelle agende politiche, trova un riscontro – a livello europeo – nel Manifesto EFUS (*European Forum for Urban Security*) del 2025 e – a livello nazionale – in azioni legislative *ad hoc*.

[6] Il tema della sicurezza urbana costituisce oggetto di riflessione scientifica sin dagli anni Trenta del Novecento, in particolare nell'ambito degli studi di Robert E. Park, tra i principali esponenti della Scuola di Chicago e dell'ecologia urbana. In tale prospettiva, i fenomeni di devianza presenti in uno specifico contesto territoriale vengono interpretati come strettamente connessi ai fattori ambientali, sociali e relazionali che caratterizzano il contesto stesso.

[7] Nell'ambito delle teorie del controllo sociale, i legami sociali assumono una funzione centrale nella preservazione dell'ordine normativo. Secondo tale impostazione, la devianza tende a manifestarsi quando si attenuano o si interrompono i vincoli che legano l'individuo al sistema convenzionale di norme, valori e aspettative sociali, riducendo così l'efficacia dei meccanismi di integrazione e regolazione sociale.

In particolare, il Documento europeo, denominato *Security, Democracy and Cities,* sottolinea la necessità di agire, in un'ottica preventiva, attraverso azioni di *policy* partecipata.

A livello nazionale, il legislatore italiano, in linea con quello europeo, si è espresso riguardo alla sicurezza urbana, manifestando la volontà di renderla più solida, mediante una sua accezione più estesa che, in una prospettiva olistica, vada a contemplare il benessere delle comunità locali, la fruizione piena ed egualitaria dello spazio urbano e il coinvolgimento attivo della società civile nella costruzione delle condizioni di convivenza pacifica (Pavarini, 1994).

Si tratta di una impostazione che si radica nella nozione di sicurezza integrata, trovando un primo momento di assestamento nel decreto-legge n. 92 del 2008, nonché una più compiuta e incisiva formalizzazione nel decreto-legge n. 14 del 2017[8].

Nella fattispecie, l'approccio integrato alla sicurezza, nel contesto urbano, viene ulteriormente definito come *bene pubblico*, evidenziando la necessità di perseguirlo attraverso politiche strutturali e multidimensionali volte alla rimozione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale (art. 4 decreto-legge n. 14/2017). Politiche, queste ultime[9], che trovano la loro ulteriore valorizzazione nelle Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana, approvate in Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali (2018).

4. Trasformazioni urbane e percezione dell'insicurezza

Nel quadro delle trasformazioni storiche delle città[10], lo spazio urbano[11] risulta progressivamente ricostruito dall'*homo oeconomicus*, attraverso lo-

[8] È, soprattutto, a partire da quest'ultimo assetto normativo che l'ordinamento italiano si è progressivamente dotato di un insieme organico di strumenti idonei a costruire un «sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali», espressamente richiamato dall'articolo 1.

[9] In Italia si è progressivamente sviluppata anche la cosiddetta difesa attiva della comunità, attraverso l'introduzione, a partire dal 2009, di programmi ispirati ai modelli anglosassoni di *Neighborhood Watch*, finalizzati a promuovere forme di vigilanza partecipativa del territorio da parte dei residenti. Tali iniziative mirano ad accrescere la sicurezza dei quartieri mediante pratiche di sorveglianza collettiva e a prevenire, in particolare, i reati contro il patrimonio, attraverso la tempestiva segnalazione di situazioni sospette alle Forze di polizia (Nobili, Giupponi, Ricifari, Gallo, 2019).

[10] Se l'industrializzazione ottocentesca aveva prodotto urbanizzazione, crescita delle città e concentrazione della vita sociale nello spazio urbano (Simmel, 1903), a partire dall'ultimo

giche economico-finanziarie, basate sul presupposto dell'agire orientato al perseguimento dell'interesse egoistico, su cui si snodano iniziative non inclusive per l'intera comunità.

Tali dinamiche producono effetti che impattano sulla morfologia delle aree metropolitane, investendo, inevitabilmente, anche il senso di benessere percepito dalle persone che le abitano (Simmel, 2007). Infatti, nel Rapporto sul *Benessere equo e sostenibile* la «sicurezza» (Istat 2025a: 125), percepita nelle città, risulta essere una delle dimensioni particolarmente significative per misurare la qualità della vita degli individui, in quanto la paura di essere vittime di atti criminali può ampliare il ventaglio delle condizioni di vulnerabilità, avere effetti sui comportamenti quotidiani e sullo sviluppo dei territori.

In quest'ottica, studiando i processi di urbanizzazione, si è posta un'enfasi particolare sul ruolo, tutt'altro che marginale, assunto dalle pratiche di protezione reciproca e di sorveglianza informale del territorio (Jacobs, 1961). Cosicché, la percezione della sicurezza nell'area urbana non è una questione meramente soggettiva, ma è un "fatto sociale" (Durkheim, 2008) che dipende da altre cause di natura sociale, quali la prossimità e la reciprocità delle relazioni tra gli attori locali. Altresì, la sicurezza percepita, secondo il noto meccanismo della "profezia che si auto-adempie" (Merton, 1948), conferma aspettative di comportamenti, producendo effetti concreti indipendentemente dalla sua corrispondenza con i dati empirici.

Nel contesto italiano, il timore de *La violenza contro le donne*[12], infatti, pur manifestandosi in misura maggiore *dentro la famiglia* (Istat, 2025b)[13],

decennio del Novecento il rapporto tende a invertirsi: è lo spazio urbano a orientare l'impiego delle risorse finanziarie, divenendo esso stesso oggetto del profitto d'impresa. La città smette così di essere anzitutto luogo vissuto e condiviso e diventa bene di scambio, fonte appetibile di rendita e investimento, con conseguenze immediate sulla sua destinazione e sulla sua funzione sociale. In questa prospettiva, riprendendo Sennett (2020), la città si indeboliscono le occasioni di incontro, cooperazione e riconoscimento reciproco che costituiscono il fondamento della vita urbana (Sennett, 2020). Se nella fase dell'industrializzazione lo spazio cittadino veniva identificato come luogo di socializzazione, nella fase successiva, quando il capitale assume il contesto urbano come proprio oggetto privilegiato, la città smette di essere vissuta, si svuota della sua dimensione relazionale (Bauman, 2003).

[11] In tal senso, particolarmente significativa è la riflessione di Lefebvre (1970), che sul finire degli anni Sessanta ha teorizzato lo spazio urbano come un diritto del cittadino, affermando che "la città è la proiezione della società sul territorio".

[12] Si ricorda che il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica risulta essere la Convenzione di Istanbul (2011). Nella fattispecie, i dati più recenti rilevano che ben più di

dove assume una particolare rilevanza il dato relativo alle forme più gravi di violenza sessuale (quasi il 64% degli stupri è perpetrato da partner o ex partner), fa sentire le donne italiane meno sicure rispetto a quelle degli altri Paesi europei "quando camminano di sera" (Eurofound, 2018), soprattutto, in città. Seguendo questo fil rouge, è anche da considerare come la percezione della sicurezza sia inversamente correlata al grado di urbanizzazione dell'area considerata. Cosicché, la sicurezza, nei contesti urbani caratterizzati da condizioni di diffuso anonimato e frammentazione sociale, risulta percepita in misura minore rispetto a quelle aree – come i piccoli comuni – dove, invece, prevale una maggiore prossimità relazionale (Istat, 2025a).

Sebbene tali evidenze non consentano di stabilire un nesso causale diretto tra partecipazione sociale e riduzione della *fear of crime*, esse risultano coerenti con un ampio filone della letteratura sociologica. In particolare, la teoria del capitale sociale (Putnam, 2000) sottolinea come le norme condivise e la partecipazione civica promuovano fiducia continuativa (Giddens, 1994) e reciproca tra gli individui, nonché un controllo sociale informale, contribuendo a diffondere e rafforzare la sicurezza percepita.

In tale prospettiva, rendere gli spazi pubblici più inclusivi e partecipati sottende a forme di *welfare* che si propongono l'obiettivo di ridurre il senso di vulnerabilità percepito, migliorando la qualità della vita delle persone.

5. Le città e la paura di genere

L'attenzione alla dimensione territoriale e relazionale della percezione dell'insicurezza consente di mettere in luce come la paura non sia distribuita in modo uguale tra le persone.

Le evidenze empiriche più recenti mostrano, infatti, che l'insicurezza urbana, in Italia risulta fortemente differenziata in base alle variabili sociodemografiche (genere, età e titolo di studio). Nella fattispecie, la percezione di insicurezza aumenta dai 45 anni in su per toccare il massimo tra la popolazione *over* 75 (37,8%), soprattutto se si tratta di donne (28,6%) (Istat, 2025a).

In aggiunta, i dati Istat (Istat, 2024) evidenziano che la componente femminile della popolazione manifesta livelli di insicurezza percepita signi-

un quarto della componente femminile della popolazione (ossia il 31,9%), tra i 16 e i 70 anni, ha subìto violenza fisica o sessuale (Istat, 2025b).

[13] Fuori dalle mura domestiche, le forme di violenza più frequenti sono riconducibili, prevalentemente, alle molestie sessuali dei non partner (conoscenti, colleghi o sconosciuti (Ibidem).

ficativamente più elevati rispetto agli uomini nelle aree urbane, soprattutto con riferimento all'uso autonomo dello spazio pubblico nelle ore serali e notturne. Infatti, ben il 16,4% delle donne intervistate dichiara di sentirsi insicura uscendo da sola di sera, di contro solo il 7,4% degli uomini. Inoltre, il 19,5% afferma di rinunciare del tutto a uscire per paura, a fronte del 5,3% della componente maschile.

Questo *trend*, inoltre, è confermato dall'indagine su *La sicurezza fuori casa. Il ruolo della vigilanza privata per il benessere degli italiani*, promossa dall'Istituto Censis (2025). In particolare, i dati rilevano come la percezione di insicurezza sia molto diffusa (la "paura nel rientrare a casa nelle ore serali o notturne" è percepita dal 67,3% del campione intervistato), sia più marcata tra le donne e abbia subito un andamento crescente negli ultimi anni. Infatti, più dei due terzi della popolazione intervistata (76%) ritiene che, nell'ultimo quinquennio, sia diventato più pericoloso circolare per strada. Ad avere più paura sono le donne (82%) e le persone che vivono nelle grandi realtà urbane.

Di conseguenza, nei contesti urbani si sottolinea come la paura di vivere la città possa risultare più evidente tra la componente femminile della popolazione, anche in presenza di livelli di vittimizzazione non necessariamente superiori a quelli maschili (Scialdone, Giuliano, 2020). Per questa ragione, i processi di *policy* locali deputati alla co-costruzione di ciò che rende sicura una comunità rischiano di risultare poco efficaci se continuano ad ancorarsi all'approccio androcentrico che, fino ad ora, si è mosso non considerando le "voci" femminili (Ceccato, Assiago, 2020). In questo frame, la geografia femminista (Massey, 1994) offre un apporto non trascurabile. Essa, infatti, esplorando le disuguaglianze strutturali e i rapporti di potere inscritti nello spazio sociale, cerca di modificarne gli assetti consolidati (McDowell, 1997). In particolare, le città troppo spesso pensate e costruite da e per gli uomini (Zavattaro, 2019) svelano le strutture di dominio maschile (Bourdieu, 2018) talora opache, ma paradossalmente rese visibili dall'invisibilità delle donne negli spazi urbani (Parker, 2017).

In altri termini, si tratta di riequilibrare gli spazi in accordo ai diversi punti di vista, raccogliendo le narrazioni della vita quotidiana che mostrano come pratiche apparentemente ordinarie per la componente maschile della popolazione – spostarsi da soli in città nelle ore notturne o percorrere una strada poco illuminata – possano configurarsi, per molte donne, come situazioni di esposizione ad un maggiore rischio percepito (Pain, Staeheli, 2014). Cosicché, la componente femminile della popolazione, frequentemente, evita i luoghi "sentiti" come pericolosi nei momenti pericolosi. Alla luce di queste considerazioni, l'accesso delle donne allo spazio urbano "quasi mai" si configura come pienamente neutro, ma "quasi sempre" risul-

ta mediato da strategie di adattamento, vincoli spaziali e temporalità differenziate (Pitch, Ventimiglia, 2001).

In questa prospettiva, l'analisi dell'utilizzo dello spazio da parte delle donne e i conseguenti comportamenti richiedono di considerare la specifica "geografia della paura" la cui definizione concreta dipende, secondo un'ottica intersezionale (Collins, 2022), anche da altri fattori quali l'età, il reddito, l'appartenenza etnica e lo stile di vita (Valentine, 1989).

Cosicché, nelle città postmoderne, al "maschio" permane la sfera pubblica, economica e produttiva, spesso, come suo spazio simbolico e materiale, mentre alla "femmina" viene attribuita la dimensione privata della domesticità e della cura. Coerentemente con tale assetto, gli spazi pubblici e gli oggetti che ne definiscono l'organizzazione, continuano in misura significativa a riprodurre l'impronta maschile (Sweet, Escalante, 2010).

Ne deriva che la sicurezza percepita dalle donne deve essere compresa all'interno di una più ampia configurazione di rapporti di potere, assetti urbanistici, processi di socializzazione di genere e modalità differenziali di fruizione della città. In tale prospettiva, il contesto urbano si configura ancora come un dispositivo selettivo, capace di distribuire in modo diseguale opportunità di mobilità, presenza pubblica e pieno esercizio del diritto alla città[14].

6. Politiche urbane e sicurezza di genere

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, il rafforzamento della sicurezza urbana, sia sul piano oggettivo sia su quello della percezione, appare strettamente connesso alla necessità di sviluppare politiche di genere capaci di promuovere una revisione critica dell'impianto androcentrico che, come visto finora, continua a caratterizzare le città contemporanee.

In altri termini, si rende necessario assumere una prospettiva di *gender mainstreaming*, indicata, oltretutto, nell'ambito dell'*Agenda 2030* e recepita come strategia per la promozione della parità di genere a livello comunitario e nazionale.

Tale approccio implica l'integrazione sistemica della prospettiva di genere in tutte le fasi del processo di *policy* – dalla progettazione,

[14] La letteratura ha ampiamente mostrato come fattori quali l'illuminazione discontinua, la scarsa qualità degli spazi di attesa e di attraversamento, la separazione funzionale degli usi urbani e la persistente assunzione implicita di un soggetto mobile, autonomo e privo di responsabilità di cura concorrano a rendere l'ambiente urbano selettivo sotto il profilo di genere.

all'attuazione, passando per il monitoraggio e la valutazione delle politiche – al fine di promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini e contrastare le diverse forme di discriminazione (EIGE, *European Institute for Gender Equality*)[15].

In aggiunta, con specifico riferimento alla dimensione della sicurezza urbana, anche le *Recommendations on Sexual and Gender-based Violence* (Efus, 2025) evidenziano la necessità di integrare una prospettiva di genere in tutte le politiche, comprese quelle urbane. Tali *Raccomandazioni* sottolineano l'importanza di rafforzare il ruolo delle donne e dei gruppi femminili, quali agenti di cambiamento, valorizzandone il contributo alla costruzione di contesti sociali più sicuri e promuovendone la partecipazione ai processi di co-produzione delle forme di prevenzione del *welfare*.

6.1. Pratiche partecipative per la progettazione urbana inclusiva

Nel panorama italiano, sebbene con evidenti differenze territoriali tra il nord e il sud del Paese, le già richiamate riforme in materia di sicurezza hanno indubbiamente favorito la diffusione di iniziative partecipative volte non solo al rafforzamento della tutela oggettiva, ma anche alla riduzione dell'insicurezza percepita dalle donne negli spazi urbani.

Nel contesto nazionale, tra le buone pratiche che hanno suscitato crescente interesse nelle politiche sulla sicurezza di genere rientrano le cosiddette "Mappe della Paura". Si tratta di azioni di mappatura partecipata basate sul *crowdsourcing*, diffusesi attraverso piattaforme digitali che raccolgono, su base volontaria[16], segnalazioni relative a spazi percepiti come insicuri[17]. Tale strumento, però, presenta aspetti anche critici, in quanto può contribuire alla stigmatizzazione di specifiche aree urbane, rafforzando

[15] Si ricorda, inoltre, che nell'ambito delle strategie di integrazione della prospettiva di genere nell'azione pubblica, l'Italia ha adottato nel 2021 la *Strategia nazionale per la parità di genere*, elaborata in coerenza con la corrispondente strategia dell'Unione europea. Il documento si fonda su una visione di lungo periodo e si colloca tra gli interventi connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

[16] La Corte costituzionale, nella sentenza n. 75 del 1992, ha individuato nel volontariato la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale; nella sentenza n. 131 del 2020 ha, inoltre, ricordato che, ben prima dei sistemi pubblici di *welfare*, una fitta rete di mutualità autonoma aveva già garantito assistenza, solidarietà e istruzione ai soggetti esclusi.

[17] Emblematico, in tal senso, è il caso della collaborazione avviata dal Comune di Bologna nel 2017 con l'app Wher, finalizzata alla mappatura delle aree urbane in base a indicatori quali percezione di sicurezza, illuminazione, affollamento e molestie subite. (Belingardi et al., 2020).

l'autoesclusione delle donne da questi luoghi, consolidandone l'insicurezza percepita (Olcuire, 2019).

Pertanto, appare necessario orientare le politiche verso la co-progettazione di interventi tesi al miglioramento della vivibilità e dell'accessibilità degli spazi urbani.

In questo quadro, si colloca l'esperienza dell'Atlante di genere, iniziativa che ha trovato, in modo particolare, una sua applicazione significativa sia nella città di Parma che in quella di Milano[18].

Il punto di partenza del progetto è costituito da una *survey* online finalizzata alla raccolta di informazioni relative alla vita quotidiana, alle sue criticità, alla sicurezza percepita e alle modalità di fruizione degli spazi da parte delle donne, nonché delle minoranze di genere.

L'Atlante ha evidenziato l'insicurezza percepita relativa alla mobilità quotidiana, all'accessibilità degli spazi pubblici, ma ha anche posto enfasi sul diseguale utilizzo della città al fine di una potenziale riprogettazione di contesti urbani più inclusivi e maggiormente sensibili alla pluralità dei bisogni delle differenti persone che abitano la città. In tal senso, l'Atlante suggerisce che l'inclusione sistematica delle voci femminili nei processi decisionali possa rappresentare una condizione rilevante per il rafforzamento della qualità della vita urbana, sebbene non sia possibile stabilire un nesso causale diretto tra tali pratiche e la riduzione dell'insicurezza percepita.

6.2 Dal gender budgeting alla politica generativa

L'Atlante di genere, in altri termini, rappresenta uno strumento conoscitivo e operativo, in quanto, mediante l'analisi dei dati e la rilevazione dell'impatto differenziato delle politiche rispetto al genere (Addabbo,

[18] L'Atlante di genere è un progetto sviluppato dalle amministrazioni comunali con *Sex & City* APS (Associazione di Promozione Sociale). *Milano Atlante di genere* è stato selezionato da EIGE (*European Institute for Gender Equality*) fra le 12 buone pratiche sul *Gender Mainstreaming* per l'*European Green Deal*. La stessa APS ha anche promosso la ricerca *STEP UP – Walkability for Women in Milan* in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, in accordo con l'Obiettivo 11.2-Trasporti Sostenibili per Tutti dell'Agenda 2030 che sostiene che deve essere garantito l'accesso ai sistemi di trasporto sicuri, economici e sostenibili, con particolare attenzione alle esigenze di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità, quali le donne, i bambini, le persone con disabilità e gli anziani.

2003), può contribuire a trasformare anche il *gender budgeting*[19] in un processo partecipativo orientato al cambiamento nelle politiche di *welfare*.

Emblematiche in tal senso sono le esperienze comunali di Bologna e Milano che mostrano come il bilancio di genere possa evolvere in un approccio alla *capacity building* di natura amministrativa sul tema della sicurezza percepita. Applicato a questo ambito, esso presenta almeno tre profili di rilevanza: rende visibili le asimmetrie di genere inscritte nei modelli di mobilità, nell'uso dello spazio e nella distribuzione della spesa pubblica; inoltre, permette di ricondurre tale tema entro una concezione più ampia della qualità della vita; infine, valorizza prassi partecipative capaci di tradurre l'insicurezza percepita dalle donne in una politica generativa (Vecchiato, 2018) per la soddisfazione dei bisogni locali, rigenerando risorse, responsabilizzando i beneficiari e trasformando i costi sociali in investimenti.

Le riflessioni, sin qui svolte, indicano come le politiche territoriali di welfare, coniugando inclusione sociale e qualità della vita, possano svolgere un ruolo cruciale nel contrasto dell'insicurezza percepita, soprattutto quando valorizzano le "voci" delle donne nel leggere i bisogni della comunità.

In tale prospettiva, la paura di genere non viene più interpretata unicamente come indicatore di una condizione problematica, ma soprattutto come elemento partecipativo e conoscitivo capace di orientare il cambiamento delle politiche, divenendo leva per la costruzione di contesti urbani più inclusivi, equi e accoglienti.

Riferimenti bibliografici

Addabbo T. (2003). *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*. Materiali di Discussione del Dipartimento di Economia Politica dell'Università degli Studi di Modena, n. 433.

Barba D., Grignoli D. (a cura di) (2017). *Welfare Rights e Community Care. Rischi e opportunità del vivere sociale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

[19] A livello europeo, il bilancio di genere è definito come una strategia volta a promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini mediante l'integrazione della prospettiva di genere nel ciclo di bilancio e nelle scelte di *policy* (EIGE; Commissione Europea, Risoluzione 2002/2198). In Italia, esso trova un primo riconoscimento normativo nell'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009, che lo collega alla Relazione sulla performance delle pubbliche amministrazioni; più recentemente, l'art. 51-bis del d.l. n. 13/2023 ha previsto allegati conoscitivi di bilancio di genere anche con riferimento al disegno di legge di bilancio, estendendone la funzione alla dimensione previsionale.

Bauman Z. (2001). *Voglia di comunità*. Bari: Laterza.

Bauman Z. (2003). *La solitudine del cittadino globale*. Milano: Feltrinelli.

Belingardi C.F.M., Bonu G., Castelli F., Olcuire S. (2020). Trasformare la paura. Pratiche di resistenza femminista, emozioni e spazio urbano. *Lo Squaderno*, 57: 23-33.

Bobbio N. (2004). *Thomas Hobbes*. Torino: G. Einaudi.

Bourdieu P. (2018). *Il dominio maschile*. Milano: Feltrinelli.

Cardia C. (2014). Progettare la sicurezza dello spazio urbano. In: Corradini F. (a cura di), *Dalla città all'Europa: strategie di sicurezza urbana*. Nuova Prhomos.

Castel R. (2004). *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Torino: Einaudi.

Castel R. (2019). *Le metamorfosi della questione sociale. Cronaca del salariato*. Milano: Raffaello Cortina Editore.

Ceccato V., Assiago J. (2020). Responding to crime and fear in public places. In: Ceccato V., Nalla M.K. (a cura di), *Crime and Fear in Public Places*. London-New York: Routledge, 433-440.

Censis (2025). *La sicurezza fuori casa. Il ruolo della vigilanza privata per il benessere degli italiani*.

Coleman J.S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94: S95-S120. https://doi.org/10.1086/228943.

Collins P.H. (2022). *Intersezionalità. Come teoria critica della società*. Milano: UTET.

d'Albergo E., De Leo D., Viesti G. (a cura di) (2019). *Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane*. Bologna: Il Mulino.

Donati P. (2006). Il welfare in una società post-hobbesiana. *Atlantide*, 2(2): 9-23. https://www.sussidiarieta.net/cn1898/il-welfare-in-una-societa-post-hobbesiana.html.

Donati P. (2013). *Sociologia relazionale. Come cambia la società*. Brescia: Editrice La Scuola.

Durkheim É. (2008). *Le regole del metodo sociologico*. Torino: G. Einaudi.

Durkheim É. (2010). *Il suicidio: studio di sociologia*. Milano: BUR.

Durkheim É. (2018). *La divisione del lavoro sociale*. Milano: Il Saggiatore.

EFUS, European Forum for Urban Security (2025). *Security, Democracy and Cities. Recommendations on Sexual and Gender-based Violence*.

Eurofound (2018). *Social insecurities and resilience*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Gasparini A. (2000). *La sociologia degli spazi*. Roma: Carocci.

Giddens A. (1994). *Le conseguenze della modernità*. Bologna: Il Mulino.

Giupponi T.M., Arcuri A. (a cura di) (2022). *Sicurezza integrata e welfare di comunità*. Bologna: Bologna University Press.

Hobbes T. (2011). *Leviatano*. Milano: Rizzoli.

Iannella M. (2020). Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale. *Forumcostituzionale.it*, 4.

Istat (2024). *Report sulla percezione della sicurezza 2022-2023*.

Istat (2025a). *BES 2024. Il benessere equo e sostenibile in Italia*.

Istat (2025b). *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*.

Jacobs J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.

Lefebvre H. (1970). *Il diritto alla città*. Padova: Marsilio.

Massey D. (1994). *Space, Place, and Gender*. Cambridge: Polity Press.

McDowell L. (1997). Women/gender/feminisms: Doing feminist geography. *Journal of Geography in Higher Education*, 21(3): 381-400. https://doi.org/10.1080/03098269708709395.

Merton R.K. (1948). The Self-Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review*, 8(2): 193-210. https://doi.org/10.2307/4609267.

Moro G. (2013). *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Roma: Carocci.

Morozzi M., Prandini R. (a cura di) (2020). *Modelli di welfare. Una discussione critica*. Milano: FrancoAngeli.

Nobili G., Giupponi T.F., Ricifari E., Gallo N. (2019). *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*. Milano: FrancoAngeli.

Olcuire S. (2019). Città a misura di donne o donne a misura di città? La mappatura come strumento di governo e sovversione del rapporto tra sicurezza e genere. In: Belingardi C., Castelli F., Olcuire S. (a cura di), *La libertà è una passeggiata. Donne e spazi urbani tra violenza strutturale e autodeterminazione*. Roma: Iaph Italia.

Pain R.H., Staeheli L. (2014). Introduction: Intimacy-geopolitics and violence. *Area*, 46(4): 344-346. https://doi.org/10.1111/area.12138.

Parker B. (2017). The feminist geographer as killjoy: Excavating gendered urban power relations. *The Professional Geographer*, 69(2): 321-328. https://doi.org/10.1080/00330124.2016.1208513.

Pavarini M. (1994). Bisogni di sicurezza e questione criminale. *Rivista Italiana di Criminologia*, 5(4): 435-462.

Pitch T., Ventimiglia C. (2001). *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*. Milano: FrancoAngeli.

Putnam R.D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Scialdone A., Giuliano G.A. (2020). Percezioni di insicurezza e bisogno di protezione. Un'esplorazione della domanda sociale. *Sinappsi*, 10(2): 43-56. https://doi.org/10.1485/2532-8549-202002-4.

Simmel G. (2007). *La metropoli e la vita dello spirito*. Roma: Armando.

Sweet E.L., Escalante S.O. (2010). Planning responds to gender violence: Evidence from Spain, Mexico, and the United States. *Urban Studies*, 47(10): 2129-2147. https://doi.org/10.1177/0042098009357353.

Tebaldi M. (2020). Le politiche di sicurezza nelle democrazie contemporanee, tra government e governance. *Sinappsi*, 10(2): 31-42. https://doi.org/10.1485/2532-8549-202002-3.

Valentine G. (1989). The Geography of Women's Fear. *Area*, 21(4): 385-390. https://doi.org/10.2307/20002720.

Vecchiato T. (2018). Se gli individui non diventano persone. In: *Se questo è Welfare. Lotta alla povertà. Rapporto 2018*. Bologna: Il Mulino, Fondazione Zancan.

Vetrano E. (2024). Spazi pubblici e inclusione sociale: un impatto sulla sicurezza? In: Ceccarelli L., Vetrano E., Bianchi F., Iafrate G., Ars F. (a cura di) (2024), *Spazi urbani e percezione della sicurezza. Strategie di sostenibilità sociale e nuove narrazioni della sicurezza*. *Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, 1.

Vicarelli G. (a cura di) (2016). *Oltre il coinvolgimento. L'attivazione del cittadino nelle nuove configurazioni di benessere*. Bologna: Il Mulino.

Zavattaro S. (2019). Using Feminist Geography to Understand Feelings of Safety and Neighborhood Image. *Journal of Health and Human Services Administration*, 42(2): 167-205. https://doi.org/10.1177/107937391904200202.

La sicurezza urbana tra diritto penale e controllo sociale: un'analisi critica dei decreti sicurezza

di *Francesco De Nigris*[*], Domenico Salvatore Galluccio, Antonietta Cozzi*[**]

Il contributo, tra sociologia e scienze penalistiche, in chiave wacquantiana analizza i pacchetti sicurezza dal D.L. 92/2008 al D.L. 23/2026, decostruendo la "sicurezza urbana" quale artificio giuridico di controllo sociale. Evidenzia il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza quale mezzo per aggirare il confronto parlamentare e la criminalizzazione della marginalità secondo logiche di diritto penale d'autore. Prospetta una scala di valori costituzionalmente orientata, che riaffermi la "sicurezza sociale" quale base dello Stato di diritto.

Parole chiave: stato penale; sicurezza urbana; stigmatizzazione territoriale; penalizzazione della povertà; marginalità urbana; decreti sicurezza.

Urban security between criminal law and social control: a critical analysis of the security decrees

This contribution, situated between sociology and criminal law, adopts a Wacquantian perspective to analyze the Italian "pacchetti sicurezza" (security packages) from Decree-Law 92/2008 to Decree-Law 23/2026, deconstructing "urban security" as a legal construct of social control. It highlights the systematic use of emergency decree-laws as a means to bypass parliamentary debate and the criminalization of marginality through the logics of offender-type criminal law. Finally, it proposes a constitutionally oriented scale of values that reaffirms "social security" as the foundation of the Rule of law.

Keywords: penal state; urban security; territorial stigmatization; penalization of poverty; urban marginality; security decrees.

DOI: 10.5281/zenodo.23695243

[*]University of Amsterdam. francesco.denigris97@gmail.com.

[**]Università degli Studi di Napoli Federico II. domenicosgalluccio@gmail.com; cozziantonietta98@gmail.com.

Il contributo è frutto di un lavoro congiunto tra gli autori: Francesco De Nigris §§ 2 e 3; Domenico Salvatore Galluccio §§ 1 e 3; Antonietta Cozzi § Introduzione; § Conclusioni di redazione comune.

Introduzione: la sicurezza come "ripostiglio concettuale"

Nell'ambito delle scelte di politica-criminale si assiste ad un crescente ricorso al concetto di "sicurezza", declinato in molteplici accezioni ma sempre in chiave repressivo-deterrente; una deriva che si fonda inevitabilmente sul concetto stesso: esso, infatti, – alla pari dell'ordine pubblico – costituisce un "ripostiglio concettuale": un contenitore onnicomprensivo adatto a veicolare qualsiasi tipo di istanza ed a prevalere sulle libertà individuali; strutturata in questi termini, la 'sicurezza' finisce per essere lo scopo di tutela generale dell'ordinamento, un interesse superindividuale (Moccia, 1990). In maniera indifferenziata, vengono attratti nell'ambito del concetto di sicurezza una pluralità di beni, estremamente divergenti: «la sicurezza della vita, dell'incolumità fisica, della libertà personale, ma anche del patrimonio, la mera sensazione di tranquillità e di decoro, di assenza di fastidi, di degrado, di sporcizia. Il concetto di sicurezza confonde e livella beni tutelabili penalmente, beni tutelabili altrimenti e meri stati d'animo» (Cavaliere, 2020: 23).

Se ragioniamo, inoltre, intorno a quella che è la funzione di tale concetto è agevole intuire come lo stesso venga impiegato per garantire una difesa sociale dei consociati dinanzi a "classi pericolose", derivandone una produzione normativa espressiva di un diritto penale d'autore anziché del fatto, come altresì esigono i principi dello Stato sociale di diritto. Ormai da tempo, l'obiettivo pare essere quello di individuare un nemico (Risicato, 2019) – il ladro, il tossicodipendente, l'immigrato – e di condurre una lotta nei suoi confronti in quanto ritenuto pericoloso per la sicurezza dei consociati e per l'ordine legale costituito (Baratta, 2001; Cavaliere, 2018; Moccia, 1990). Per di più, e non da meno, appare manifesto quanto le scelte di politica-criminale orientate al securitarismo siano funzionali a garantire una "rassicurazione collettiva", a fronte di comportamenti che generano un sentimento di paura ed allarme[1](De Martino, 2021).

Affiora, dunque, un utilizzo del diritto penale come strumento di conforto dei consociati, in maniera tanto populistica quanto illusoria (Cavaliere, 2009).

[1] Tuttavia, in relazione all'esigenza di tutela della collettività, non può tralasciarsi che il bisogno di sicurezza è spesso più allarmato che reale – anche per pressione mediatica – e varia secondo le politiche socioeconomiche adottate. In particolare, studi empirici dimostrano che politiche liberiste, a carattere individualista, hanno determinato crisi dei sentimenti umanitari e una crescente ansia da criminalità; per converso, politiche egualitarie hanno determinato lo sviluppo di sentimenti solidaristici e un'apertura verso l'altro, con conseguente riduzione delle ansie e minore necessità di strumenti securitari per la difesa sociale, cfr. De Martino (2021).

Il nodo gordiano della disciplina in materia di sicurezza è, dunque, la vaghezza del concetto stesso e l'identificazione tra quello che è un mero scopo di tutela della norma e il bene giuridico.

Questa confusione di fondo tra *ratio* della norma e bene giuridico porta con sé il rischio – effettivamente concretizzatosi considerando i vari "pacchetti sicurezza" – di una produzione normativa improntata certamente ad una *ratio* (condivisibile o meno che sia), ma carente sul versante del riferimento al bene giuridico. Ciò, ovviamente, implica un abbassamento della tenuta delle garanzie poiché, secondo la più alta ricostruzione della teoria generale del reato operata da Bricola (1973), il bene giuridico, in quanto valore dotato di rilievo costituzionale, è il solo a poter giustificare – laddove necessaria – la legittimazione della protezione penale.

La relazione al bene giuridico consente, quindi, di qualificare come fatto penalmente rilevante solo ed esclusivamente ciò che è offensivo di un bene costituzionale primario della persona, non altrimenti tutelabile, e che sia di significatività tale da poter comportare sinanche la restrizione della libertà personale (Cavaliere, 1998; Moccia, 1995).

Quanto appena rilevato emerge anche ed ineluttabilmente sul versante della c.d. sicurezza urbana. Basti osservare in questa sede la definizione approntata dal legislatore nell'ambito della legge di conversione (l. n. 48/2017) del c.d. Decreto Minniti. Nel tentativo di definire l'ambiguo e vago concetto di sicurezza urbana, all'art. 4 del decreto la sicurezza urbana viene qualificata come «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio». Poi, all'art. 9 del decreto in esame, al fine di garantire tale asserito «bene pubblico», l'organo accertatore (art. 10, comma 1) è legittimato a disporre «un ordine di allontanamento», dalle aree in cui è commesso il fatto, nei confronti di chi svolge attività considerate «devianti» (come la manifesta ubriachezza ex art. 688 c.p.; l'attività di parcheggiatore abusivo ex art. 7, comma 15 bis, C.d.S. ed ogni attività che possa turbare il decoro, la vivibilità e/o la tranquillità urbana) e, inoltre, qualora la persona sia recidiva si attribuisce al Questore (art. 10, comma 2) la facoltà di disporre il divieto di accedere a tali aree (Forzati, 2020). Dunque, emerge l'estrema irrazionalità di una disciplina tesa a garantire la tutela del decoro urbano attraverso misure di pubblica sicurezza significativamente ampie, discrezionali e capaci di incidere sulla libertà personale ex art. 13 Cost. (Forzati, 2020).

La normativa in questione introduce una specifica categoria, quella della «pericolosità urbana», costituendo, in tal senso, la riprova di quanto l'impostazione securitaria, mediante la previsione di illeciti penali o parapenali, privilegi il tipo d'autore e una reità desunta da meri comportamenti antisociali (Forzati, 2020).

Tale impostazione attraversa l'intera sequenza dei decreti sicurezza, dal d.l. 92/2008 al d.l. 23/2026, che costituisce l'oggetto del lavoro: l'intento è mostrare come, attraverso di essi, la "sicurezza urbana" sia divenuta la categoria con cui lo Stato qualifica come pericolosi determinati soggetti e circoscrive i luoghi in cui esercitarne il controllo, ridefinendo in chiave punitiva il governo della marginalità e dello spazio, in tensione con i principi costituzionali di garanzia. Il percorso muove dal quadro teorico-metodologico (§ 2), che assume a riferimento l'agenda di ricerca di Wacquant; si sofferma quindi sul decreto-legge, divenuto il canale ordinario di legiferazione in materia (§ 3), e sui dispositivi così introdotti, letti ciascuno attraverso la categoria wacquantiana che ne coglie la portata (§ 4); le conclusioni (§ 5) conducono dalla spazializzazione della penalità che ne risulta alla riaffermazione della sicurezza sociale quale orizzonte programmatico.

1. Quadro teorico-metodologico

Il presente contributo esamina dunque la produzione normativa in materia di sicurezza urbana nei termini di una sociologia giuridico-penale (Baratta, 1982), per la quale le nozioni della dogmatica penale sono al tempo stesso il criterio con cui la norma viene vagliata e l'oggetto di cui si interroga la funzione sociale: le tecniche di incriminazione vi si leggono non come difetti della tecnica legislativa, ma come modi attraverso cui il diritto produce classificazioni. Tali operazioni si compiono nel campo giuridico, dove le divisioni sociali vengono consacrate in divisioni giuridiche (Bourdieu, 1987; Bourdieu, Wacquant, 1992): una consacrazione la cui legittimità deriva dallo Stato, che, detenendo il monopolio della violenza fisica e simbolica, impone le categorie di percezione con cui l'ordine sociale viene pensato (Bourdieu, 2012). In questo senso la stessa sicurezza urbana si lascia intendere come una di quelle «categorie di pensiero prodotte e garantite dallo Stato» (Bourdieu, Wacquant, Farage, 1994: 1, trad. nostra[2]): emersa nel caso italiano, negli anni Novanta, come oggetto di politiche locali e preventive (Selmini,

[2] Ove non diversamente indicato, le traduzioni dei passi citati da opere in lingua straniera sono a cura degli autori.

1999), e risignificata, nel primo decennio degli anni Duemila, con la svolta centralista delle politiche di sicurezza, in strumento punitivo di controllo della marginalità urbana e del dissenso (Cornelli, Selmini, Nobili, 2023; Selmini, 2023).

Per coglierne la logica, viene operato un confronto sistematico con l'agenda di ricerca che Wacquant ha sviluppato in tre decenni (1998, 1999, 2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2004, 2007, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a, 2010b, 2012a, 2012b, 2012c, 2014, 2022, 2026) sul nesso tra riconfigurazione neoliberale dello Stato e governo della marginalità urbana; la sistematizzazione di tale corpus restituisce alle forme giuridiche analizzate la loro coerenza politica, sottraendole alla categoria dell'irrazionalità.

Wacquant affronta fin dai suoi primi interventi sulla scena europea, lo scivolamento verso la penalizzazione della miseria, derivante paradossalmente, «dall'amputazione della stessa capacità d'intervento sociale dello Stato» (Wacquant, 1998: 5). Si profila una «bufera securitaria mondiale» (Wacquant, 2010b: 138) che si consolida attraverso la diffusione di un nuovo "senso comune penale", una vera e propria *doxa* punitiva, incubata negli Stati Uniti e internazionalizzata per via di reti di *think tank*, apparati mediatici e *passeurs* accademici, con l'effetto di criminalizzare la povertà come complemento punitivo dell'ideologia economica neoliberale nel campo della giustizia (Wacquant, 1999, 2004, 2010b). Schematicamente ravvisiamo «una triplice trasformazione che lo Stato simultaneamente accelera e dissimula: l'amputazione del suo braccio economico, la retrazione del suo seno sociale, la massiccia espansione del suo pugno penale» (Wacquant, 2008b: 13). La "mano invisibile" del mercato e il "pugno di ferro" dello Stato penale non si contrappongono ma si saldano (Wacquant, 2001b: 404). «Un sistema penale invasivo, espansivo e costoso non è una deviazione dal neoliberalismo, ma uno dei suoi ingredienti costitutivi» (Wacquant, 2009a: 308). In tale prospettiva, l'apparato punitivo non costituisce un mero strumento tecnico di contrasto alla criminalità, ma detiene le «capacità politiche fondamentali attraverso cui il Leviatano produce e amministra al contempo diseguaglianza, marginalità e identità» (Wacquant, 2009c: 175-176). Il nuovo governo dell'insicurezza sociale è la risposta strutturale, al deficit di legittimità che le élite accumulano nel momento in cui abdicano alla propria missione di protezione. Emerge dunque uno Stato centauro, «liberale e permissivo in alto, verso le classi privilegiate, e paternalistico e autoritario in basso, verso coloro che sono destabilizzati dalla ristrutturazione dell'occupazione e dall'erosione dei sistemi di welfare» (Wacquant, 2009a: 8; v. anche 2001b, 2012a, 2014, 2022). Il *workfare* restrittivo – la conversione dell'assistenza sociale in obbligo di accettazione del lavoro precario – e il *prisonfare*

espansivo – nozione coniata da Wacquant per designare il reticolo di politiche, categorie e discorsi legittimanti attraverso cui lo Stato fronteggia i mali urbani attivando il braccio giudiziario (Wacquant, 2014), formano un unico congegno organizzativo atto a disciplinare e sorvegliare (Wacquant, 2010a), i corpi delle soggettività marginalizzate.

Obiettivo del lavoro è, a partire da questo quadro, leggere i cosiddetti "decreti sicurezza" come dispositivi attraverso cui il diritto classifica e governa la marginalità, mostrando come la sicurezza urbana operi quale artificio giuridico di controllo sociale: categoria, quest'ultima, qui assunta nel suo legame costitutivo con la costruzione degli ordini politici (Bergalli, Sumner, 1997), entro processi nei quali ciò che conta come crisi non è mai oggettivamente dato, ma è il «prodotto discorsivo» di dinamiche egemoniche, segnate dal potere di definizione delle élite politiche ed economiche (Melossi, 2008: 5). A tal fine l'indagine assume a proprio materiale il corpus di tali decreti, susseguitisi dal d.l. 92/2008 al d.l. 23/2026, con i loro preamboli e le relazioni illustrative, e ne ricostruisce le tecniche ricorrenti di costruzione della fattispecie. Le parole con cui essi nominano i luoghi non sono assunte come descrizioni neutre, ma come principi di visione e divisione (Bourdieu, 2012): atti di nominazione che, operando nello spazio simbolico della città (Wacquant, 2023), producono effetti materiali, da storicizzare e ricondurre al campo di produzione simbolica che li genera secondo una metodologia critica del linguaggio urbano (Paone, 2025).

2. Il decreto-legge come fonte privilegiata in materia di "sicurezza urbana"

La materia della sicurezza urbana, come oggetto di normazione penale, a partire dal Pacchetto sicurezza Maroni, fino all'attuale governo Meloni, è stata pressoché esclusivamente affidata allo strumento del decreto-legge, previsto dall'Articolo 77, commi 2 e 3 della Costituzione, che ne àncora la legittimità ai presupposti di necessità e urgenza.

Tale prassi sul metodo di legiferazione è già indicativa di criticità di rilievo costituzionale circa la legittimità dello strumento della decretazione d'urgenza in materia penale (Fiandaca, Musco, 2016).

La Costituzione richiede la sussistenza di condizioni di necessità e urgenza per l'attribuzione al Governo del potere legislativo mediante decreto, il quale produce effetti normativi equiparabili alla legge ma con una procedura più snella e rapida dell'ordinario iter legislativo e la cui *ratio* risiede nel fronteggiare situazioni eccezionali ed imprevedibili, non gestibili tramite le

lunghe procedure parlamentari. Se già è problematica la legittimità del decreto-legge per creare o modificare norme penali *in malam partem*, tanto più lo è la sua reiterazione quale modalità ordinaria di legiferazione nel settore della sicurezza urbana.

Il ciclo normativo in tal senso è inaugurato dal d.l. 92/2008 che ha giustificato l'urgenza sulla base dell'aumento dei movimenti migratori in ingresso di tipo irregolare, individuando una spinta criminogena (Ministero della Giustizia, 2008). Tuttavia, è pacifico in dottrina che l'immigrazione sia un fenomeno sociale strutturale e non emergenziale, incompatibile con un approccio normativo contingenziale piuttosto bisognoso di uno studio complesso e profondo, di larghe vedute e ponderato (Algostino, 2019).

Il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (c.d Decreto Minniti-Orlando) fonda la propria legittimità sulla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano» (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, 2017: 27). Nell'introduzione della relazione illustrativa del Decreto viene esplicitamente ammesso che il provvedimento non scaturisce da una situazione emergenziale sopravvenuta, bensì da una «sempre più avvertita esigenza di una riflessione sul concetto di sicurezza» nei grandi centri urbani (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, 2017: 1): l'esigenza di riflessione richiamata è, per stessa definizione, in contrasto con i requisiti di straordinarietà e urgenza che l'art. 77 Cost. impone.

Il d.l. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini) si limita a ripetere per quattro volte, nel preambolo, una generica formula di necessità e urgenza, riferendola indistintamente ai diversi blocchi tematici del provvedimento (D.l. n. 113/2018, preambolo), senza che se ne adduca alcun elemento specifico a fondamento (Algostino, 2018: 169). Il provvedimento non si presenta come omogeneo, specifico e avente un chiaro nesso eziologico con una situazione emergenziale concreta, piuttosto si inserisce in quella che la Corte costituzionale ha definito come tendenza della decretazione d'urgenza, quale congerie di norme assemblate soltanto da una mera causalità temporale (Corte cost., 2012, punto 3.3 del Considerato in diritto). La motivazione di tale decreto risulta meramente enunciativa, in contrasto con i canoni costituzionali per una emanazione legittima del decreto-legge, non potendo essa consistere in una mera enunciazione apodittica delle ragioni di necessità e urgenza (Corte cost., 2007, punto 4 del Considerato in diritto). Il governo Meloni si inserisce nell'orientamento politico-criminale in materia di sicurezza urbana con il d.l. 48/2025, il quale costituisce l'emblema della decretazione d'urgenza in materia penale per aggirare gli ostacoli istituzionali. Difatti il

decreto recepisce pressoché integralmente i contenuti del disegno di legge AC 1660 presentato e approvato un anno prima alla Camera dei Deputati, per poi passare sui banchi del Governo al fine di evitare eventuali ostacoli e rallentamenti in Senato (Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte Suprema di Cassazione, 2025). Si conferma la carenza delle condizioni di urgenza e necessità, le quali si presentano ancora come generiche e tautologiche (Gatta, 2025). Da un punto di vista contenutistico la normativa si caratterizza per essere un maldestro tentativo di assemblaggio di interventi eterogenei e asistematici (Giostra, 2025), accomunati anche in questo caso prevalentemente dall'elemento temporale.

Da ultimo, il d.l. 23/2026, approvato nell'immediatezza degli scontri di Torino in occasione delle manifestazioni contro la chiusura del centro sociale Askatasuna. Il preambolo del decreto riproduce le medesime criticità dei precedenti provvedimenti, esprimendo la medesima formula generica di necessità e urgenza dell'intervento riferita indistintamente ai diversi blocchi tematici disciplinati, senza addurre alcun elemento specifico che possa giustificare un intervento legislativo emergenziale (D.l. n. 23/2026, preambolo).

Con quest'ultimo decreto si consolida la tendenza a presentare i fondamenti di legittimità costituzionale del provvedimento con una formula apodittica e generica, analogamente agli antecedenti decreti della stagione legislativa in materia di sicurezza urbana (Bernardoni, 2026).

3. Le tecniche di redazione normativa tra criminalizzazione della marginalità e governo dello spazio

Analizzando le fattispecie introdotte o modificate dai decreti in esame, è possibile osservare come il legislatore adoperi una serie di tecniche di incriminazione ricorrenti al fine di conseguire gli obiettivi di politica criminale sopra descritti.

Un primo pattern è l'anticipazione della soglia penale, consistente nel criminalizzare condotte in uno stadio antecedente alla realizzazione dell'evento lesivo. Il disvalore della condotta risiede non nella condotta oggettiva, bensì nella finalità sottostante o in ragione della qualità del soggetto che la pone in essere, adottando un modello di fattispecie penale a pericolo astratto o di mera disobbedienza (Marinucci, Dolcini, 2005: 595).

Ne offre un esempio paradigmatico l'art. 1 d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, che ha criminalizzato il porto fuori dall'abitazione di coltelli con lama affilata o appuntita di lunghezza superiore agli 8 centimetri, punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La norma incentra il disvalore sul mero possesso

di un determinato oggetto, a prescindere da qualsiasi verifica di offensività concreta di un bene giuridico: l'arretramento della soglia penale è qui evidente, focalizzato sul mero possesso dell'oggetto tipico in un determinato spazio, lo spazio urbano.

Vi si riconduce anche l'art. 10-bis del T.U.M., introdotto dall'art. 1, comma 16, l. 15 luglio 2009, n. 94, integrante il pacchetto sicurezza inaugurato dal d.l. 92/2008, che punisce con ammenda il mero ingresso o soggiorno irregolare nel territorio italiano. Nel fatto tipico non vi è alcuna lesione di un bene giuridico preciso ed afferrabile, ma vi è la mera violazione formale della disciplina amministrativa in tema di immigrazione (Cavaliere, 2022). Nominando l'«irregolare», il dispositivo lo istituisce e, istituendolo, riafferma il confine tra «loro» e «noi» (Wacquant, 2014: 1696) – la retorica della «guerra al crimine» in mano ai governanti funge, in termini di violenza simbolica, da «teatro burocratico» finalizzato alla messa in scena rituale della sovranità statale nel momento stesso in cui essa viene erosa «dalla mobilità sfrenata del capitale e dall'integrazione giuridico-economica in insiemi politici sovranazionali» (Wacquant, 2014: 1701, 2009a). È qui che la penalizzazione assume una piega etnonazionale: il suo vettore non si dirige indistintamente contro i poveri, ma colpisce in modo altamente selettivo, con priorità strutturale, le categorie doppiamente subordinate, nell'ordine materiale della classe e in quello simbolico dell'onore sociale (Wacquant, 2014).

L'incriminazione di una condotta di per sé neutra si ravvisa anche nell'art. 12 comma 5-bis, T.U. dell'immigrazione, introdotto dall'art. 5 d.l. 92/2008, che punisce chiunque, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero ceda, anche in locazione, un immobile ad uno straniero privo di titolo di soggiorno. La fattispecie incrimina una condotta innocua dal punto di vista oggettivo – l'offerta di un alloggio – che diviene penalmente rilevante esclusivamente in ragione dello status amministrativo del destinatario. L'intervento penale si estende così a relazioni economiche ordinarie, ma riferite a soggetti criminalizzati per via della loro condizione amministrativa (Spena, 2017).

Nel solco del diritto penale d'autore trova la sua collocazione il reato di accattonaggio molesto (art. 669-bis c.p.) introdotto dall'art.21-quater d.l. 113/2018, che punisce chiunque eserciti «l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà». La condotta incriminata è vaga e indeterminata e priva di un bene giuridico determinato che sia effettivamente leso. Il connotato penale è dato dal tipo d'autore, il mendicante, in quanto appartenente ad una categoria sociale percepita come incompatibile con il decoro urbano (Curi, 2019). La cornice edittale prevista per tale reato – l'arresto da tre a sei mesi con un'ammenda da tremila a seimila euro – risulta

sproporzionata rispetto all'offensività della condotta ed alla condizione del tipo d'autore, per il quale sarebbe previsto il sequestro del provento del reato, ovvero verosimilmente il piattino o il cappello, con poche decine di monete, usati per chiedere l'elemosina, rivelandone la natura meramente simbolico-punitiva (Curi, 2019). Sanzionando il suddetto per la sua presenza nello spazio pubblico, la norma lo «spazza via dalle strade» (Wacquant, 2001b: 407), penalizzandone la povertà: è la sua «sola esistenza» a costituire «un'offesa intollerabile» (Wacquant, 2009a: 13). Ciò che viene repressa è una strategia di sussistenza, il mezzo con cui chi è escluso dal lavoro salariato resta in vita (Wacquant, 2009a).

Il d.l. 14/2017 ha introdotto l'istituto del daspo urbano, consistente nell'ordine di allontanamento e il successivo divieto d'accesso emesso dal Questore nei confronti di chi impedisca l'accessibilità e la fruizione di specifiche aree urbane. L'istituto opera sia sul piano spaziale, impedendo l'accesso a determinati spazi urbani, sia sul piano del tipo d'autore. Tali profili sono stati accentuati dal d.l. 48/2025, il quale estende l'ambito di operatività del daspo a chi risulti «denunciato o condannato…, nel corso di cinque anni precedenti», per determinate categorie di delitti, vietando l'accesso alle infrastrutture di trasporto pubblico. La norma in esame sgancia il provvedimento questorile da qualsiasi valutazione di pericolo concreto, ponendo come base giuridica per l'emanazione una mera qualifica soggettiva da cui deriverebbe la presunzione di pericolosità (Bartoli, 2025). Vietando l'accesso a un'area, il provvedimento non reprime una condotta ma governa una presenza nello spazio, allontanando dai luoghi contesi i soggetti reputati indesiderati. Vi si riconosce un contenimento punitivo: il governo penale delle popolazioni marginali mediante la loro relegazione negli spazi a esse riservati – qui per esclusione (Wacquant, 2009a).

A completamento del quadro, il d.l. 23/2026 attribuisce al Prefetto il potere di individuare specifiche zone urbane, caratterizzate da gravi o ripetuti episodi di criminalità o illegalità (c.d. zone rosse), nelle quali è disposto l'allontanamento dei soggetti denunciati negli ultimi cinque anni per determinate categorie di delitti – caratterizzati da elevato allarme sociale – , i quali «nelle predette zone tengono comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, che impediscono la libera e piena fruibilità delle stesse e determinano una situazione di concreto pericolo per la sicurezza». Tale designazione dà corpo a quella stigmatizzazione territoriale per cui l'etichettatura pubblica di un'area come zona di degrado o di allarme diventa «base sufficiente a giustificare misure speciali in deroga sia alla legge che alla consuetudine, con l'effetto di destabilizzare ulteriormente i suoi "occupanti"» (Wacquant, 2007: 69). In ottica di controllo sociale e politico, il medesimo

decreto estende la possibilità di irrogare divieto di accesso nei confronti di quei soggetti condannati o anche soltanto denunciati, nei cinque anni precedenti, per reati commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, qualora dalla condotta tenuta possa derivare un pericolo per la sicurezza. In questo caso emerge sia lo spazio come elemento specializzante della fattispecie, sia il tipo d'autore, che in questo caso risulta essere il manifestante ostile.

Nel filone dei decreti sicurezza lo spazio si conferma quale elemento normativo autonomo, con capacità di determinare o aggravare la rilevanza penale di una condotta. È il caso dell'inserimento del n.11-decies all'art. 61 c.p. da parte del d.l.48/2025, che stabilisce come circostanza aggravante comune «l'avere, nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri». Non si ravvisa in tale disposizione alcun disvalore meritevole di un aggravamento della pena.

La selezione del luogo di commissione del reato, quale elemento costitutivo della fattispecie aggravata, ravvisa la sua *ratio* in risposta a istanze di matrice securitaria alimentate da episodi di cronaca giudiziaria avvenuti in quei determinati luoghi (Farina, 2025).

Fattispecie incriminatrice emblematica in tal senso è quella introdotta all'art.415-bis c.p. sempre dal d.l. 48/2025 di "Rivolta all'interno di un istituto penitenziario", costruita sul modello del reato associativo, che punisce chiunque, in tale luogo, «partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, commessi da tre o più persone riunite». In questo caso il luogo, l'istituto penitenziario è l'elemento costitutivo che delimita l'ambito di operatività della fattispecie penale. Le medesime condotte, se commesse al di fuori dello spazio carcerario, integrerebbero reati certamente meno gravi, quali violenza, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale (Sassi, 2025). Il lemma "rivolta", invece, che la norma non provvede a definire, non svolge alcuna funzione di selezione di quelle che possono essere le condotte punibili (Sassi, 2025). La *ratio* di tale disposizione risiede dunque nella possibilità di reprimere una condotta di mera disobbedienza carceraria, anche quando questa assuma un volume ridotto e non si estenda a numerosi partecipanti, essendo sufficiente la compartecipazione di soli tre soggetti.

Tale norma mette in luce, tramite le tecniche di redazione normativa, l'intenzione del legislatore penale di esercitare un controllo pervasivo in contesti

sociali ostili, quali in questo caso, gli istituti di pena[3]; trattati come strutture d'autorità dalla legittimità «intrinsecamente problematica», la cui tenuta è «assicurata dal ricorso intermittente alla forza» (Wacquant, 2000: 384).

Conclusioni: dalla spazializzazione punitiva del controllo alla riaffermazione della sicurezza sociale

L'analisi dimostra come si configuri una spazializzazione punitiva del controllo, in cui il diritto penale opera come dispositivo di produzione dello spazio (Lefebvre, 1974), generando topografie differenziate dell'(in)sicurezza, tracciate indipendentemente dalla reale pericolosità dei luoghi (Luzi, Melotti, 2025) e fondate sulla criminalizzazione delle pratiche di sopravvivenza delle popolazioni marginalizzate.

Il contributo del lavoro consiste nel restituire la «traduzione» (Wacquant, 2023: 119) del modello neoliberale di governo della marginalità entro l'assetto politico-istituzionale italiano, cogliendola nelle tecniche di costruzione della fattispecie lungo l'intera sequenza dei decreti sicurezza, sino ai più recenti, non ancora letti in tale prospettiva: ne emerge una «segmentazione penale dello spazio fisico e sociale» (Wacquant, 2023: 133) che la norma stessa traccia, facendo dello spazio fisico un elemento normativo autonomo, capace di fondare o aggravare il disvalore di una condotta senza che ne cresca l'offesa.[4]

Dalla rassegna effettuata emerge chiaramente come la decretazione d'urgenza sia una costante strutturale nella normazione penale in materia di sicurezza urbana (Cornelli, Rossi, 2025)[5]. L'utilizzo sistematico di tale

[3] Seguendo l'analisi che Wacquant (2012c) conduce sull'istituzione carceraria nell'ordinamento francese – la quale, guidata dal solo interesse al mantenimento dell'ordine interno, dispone della vita dei reclusi facendo prevalere quell'ordine su ogni loro garanzia, sì da operare, per effetto della legge stessa e per la natura della sua organizzazione, come un'*outlaw institution* – il legislatore italiano porta questa logica alle sue estreme conseguenze: il mantenimento dell'ordine e della sicurezza dell'istituto, che lì si dà come sospensione della legalità, è qui eretto a fondamento degli ordini la cui esecuzione l'art. 415-bis presidia penalmente.

[4] Circoscritto al piano dei testi, il lavoro ricostruisce le categorie inscritte nella produzione normativa; il modo in cui esse vengono applicate e vissute nei luoghi che designano va ricondotto alle pratiche attraverso l'osservazione etnografica delle aree interessate, cui affiancare l'elaborazione quantitativa dei provvedimenti di prefetture e questure: ciò costituisce, in termini programmatici, il naturale sviluppo della ricerca.

[5] Per un riscontro empirico si rinvia, sul versante della produzione normativa, all'analisi quantitativa di Cornelli e Rossi (2025), che documenta l'espansione strutturale della punitività

strumento difficilmente può dirsi casuale e pare rispondere alla logica politica per cui la sicurezza urbana opera come artificio giuridico al fine di esercitare controllo sociale sullo spazio urbano in funzione del nemico sociale di turno. Le figure soggettive percepite come minaccia all'ordine costituito, – quali l'immigrato irregolare, il mendicante, il manifestante – , non vengono criminalizzate in ragione dell'offensività oggettiva dell'eventuale condotta posta in essere, ma in quanto categorie etichettate socialmente e politicamente come pericolose: una selettività che inverte funzionalmente i criteri del welfare ormai arretrato – la condizione di deprivazione materiale, non più ostacolo da rimuovere per la piena tutela dei diritti di tutti, si fa status, presupposto dell'esclusione (Pavarini, 2009). In tal modo si concretizza un'opera di criminalizzazione il cui disvalore della condotta tipica del reato si fonda sul tipo d'autore, in contrasto con i principi costituzionali di garanzia di diritto penale (Forzati, 2018; Cavaliere, 2021).

Tali obiettivi di politica-criminale si riflettono a loro volta sulle modalità e le forme di criminalizzazione a tutela della cosiddetta sicurezza urbana, forzando i limiti circoscritti dall'articolo 77 della Costituzione. Infatti, il confronto parlamentare, con il dibattito pubblico che ne scaturisce, risulterebbe strutturalmente in tensione con tali obiettivi, in quanto suscettibile di pregiudicare la legittimità della narrativa del nemico sociale e del nesso causale, politicamente costruito, tra una specifica categoria soggettiva e l'insicurezza urbana. In tal senso la forma del decreto-legge si lascia leggere non come una risposta ad una specifica emergenza, bensì lo strumento per sottrarre al dibattito democratico una scelta di politica criminale che potrebbe non trovare in esso adeguata legittimazione politica (Dolcini, 2025).

Occorre pertanto "decostruire il concetto di sicurezza" a favore di una ricostruzione di una scala di valori costituzionalmente orientata che consenta effettivamente una seria individuazione di beni giuridici, espressivi di bisogni fondamentali, meritevoli di una tutela proporzionata ed efficace «apprestata dall'intero ordinamento costituzionale, e non mediante il solo intervento penale» (Cavaliere, 2021: 24).

L'alternativa alla penalizzazione della povertà urbana risiede, come sostiene Wacquant (1998), nella consapevolezza che essa derivi da preferenze culturali e da decisioni politiche che esigono di essere sottoposte a dibattito democratico, dunque nella riaffermazione, di una "sicurezza sociale" fondata

nell'ultimo trentennio; per i profili applicativi delle singole misure, con particolare riguardo al daspo urbano e alle c.d. zone rosse, si vedano Borlizzi (2022, 2025) e i dati diffusi dal Ministero dell'Interno (2025).

sull'effettività dei diritti all'istruzione, al lavoro, alla casa, alla salute, basi imprescindibili di uno Stato sociale di diritto (Cavaliere, 2021).

Riferimenti bibliografici

Algostino A. (2018). Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza. *Costituzionalismo.it*, 2: 167-199.

Algostino A. (2019). L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza. Brevi note intorno al volume di Michele Colucci, Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni, Carocci, Roma, 2018. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1: 1-12.

Baratta A. (1982). *Criminologia critica e critica del diritto penale. Introduzione alla sociologia giuridico-penale*. Bologna: Il Mulino.

Baratta A. (2001). Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? In: Anastasia S. e Palma M., a cura di, *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme. Democrazia e diritto, 6*. Milano: FrancoAngeli.

Bartoli R. (2025). Le spire del pitone. Questioni di legittimità costituzionale e di sistema in tema di penalità e sicurezza urbana. *Sistema Penale*, 5: 83-94.

Bergalli R., Sumner C., a cura di (1997). *Social Control and Political Order: European Perspectives at the End of the Century*. London: Sage.

Bernardoni P. (2026). Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali. *Sistema Penale*, 3 marzo. Disponibile al sito: https://www.sistema-penale.it/it/scheda/bernardoni-decreto-sicurezza-dl-24-febbraio-2026-n-23-una-breve-analisi-dei-profili-penali-e-processuali (consultato il 9 marzo 2026).

Borlizzi F. (2022). Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica. *Antigone*, 1: 1-58.

Borlizzi F. (2025). Daspo prefettizio "in bianco" e "zone rosse": prove generali di distopie securitarie. *Studi sulla questione criminale*. Disponibile al sito: https://studiquestionecriminale.wordpress.com (consultato il 9 giugno 2026).

Bourdieu P. (1987). The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. *Hastings Law Journal*, 38(5): 814-853.

Bourdieu P., Wacquant L. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity Press.

Bourdieu P., Wacquant L.J.D. e Farage S. (1994). Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory*, 12(1): 1-18. DOI: 10.2307/202032.

Bourdieu P. (2012). *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992).* A cura di Champagne P., Lenoir R., Poupeau F. e Rivière M.C. Paris: Éditions Raisons d'Agir/Éditions du Seuil.

Bricola F. (1973). Teoria generale del reato. In: *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. XIX. Torino: UTET.

Cavaliere A. (1998). Riflessioni sul ruolo dell'offensività nella teoria del reato costituzionalmente orientata. In: *Costituzione, diritto e processo penale. I quarant'anni della Corte costituzionale. Atti del convegno, Macerata, 28-29 gennaio 1997*. Milano: Giuffrè.

Cavaliere A. (2009). Può la "sicurezza" costituire un bene giuridico o una funzione del diritto penale? In: Hassemer W., Kempf E. e Moccia S., a cura di, *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*. München: Beck: 111-128.

Cavaliere A. (2018). Neoliberismo e politica criminale repressiva. *Costituzionalismo.it*, 1: 125-147.

Cavaliere A. (2020). Le disposizioni penali nei recenti decreti sicurezza: considerazioni de lege delenda. *La legislazione penale*: 1-24.

Cavaliere A. (2021). Punire per ottenere "sicurezza": corsi e ricorsi di un'illusione repressiva e prospettive alternative. *La legislazione penale*: 1-32.

Cavaliere A. (2022). Le vite dei migranti e il diritto punitivo. *Sistema Penale*, 4: 43-71.

Cornelli R., Selmini R. e Nobili G.G. (2023). Thirty years of urban security policies in Italy: some reflections from a criminological perspective. *Rassegna Italiana di Criminologia*, XVII, 3: 156-167. DOI: 10.7347/RIC-032023-p156.

Cornelli R., Rossi L.S. (2025). La deriva punitiva della politica criminale in Italia. Analisi empirica della legislazione penale e della sicurezza degli ultimi trent'anni. *Diritto penale contemporaneo*, 3: 89-115.

Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171.

Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22.

Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio penale (2025). Relazione su novità normativa. Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80), Rel. n. 33/2025. Disponibile al sito: www.cortedicassazione.it (consultato il 28 marzo 2026).

Curi F. (2019). Il reato di accattonaggio: "a volte ritornano". *Diritto penale contemporaneo*, 21 gennaio: 1-12.

De Martino F.M. (2021). Sicurezza esistenziale e criminologia. *Antigone*: 126-156.

D.l. 23 maggio 2008, n. 92, in G.U. n. 122 del 26 maggio 2008, conv. con modif. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125.

D.l. 20 febbraio 2017, n. 14, in G.U. n. 42 del 20 febbraio 2017, conv. con modif. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48.

D.l. 4 ottobre 2018, n. 113, in G.U. n. 231 del 4 ottobre 2018, conv. con modif. dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132.

D.l. 11 aprile 2025, n. 48, in G.U. n. 85 dell'11 aprile 2025, conv. senza modif. dalla l. 9 giugno 2025, n. 80.

D.l. 24 febbraio 2026, n. 23, in G.U. n. 45 del 24 febbraio 2026, conv. con modif. dalla l. 24 aprile 2026, n. 54.

Dolcini E. (2025). Sicurezza per decreto-legge? *Sistema Penale*, 30 giugno. Disponibile al sito: https://www.sistemapenale.it/it/articolo/dolcini-sicurezza-per-decreto-legge (consultato il 9 marzo 2026).

Farina C. (2025). Tutela penale di luoghi e infrastrutture pubbliche e fatti commessi durante le manifestazioni. *Processo penale e giustizia*, fasc. speciale "Commento al d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla l. 9 giugno 2025, n. 80 (cd. decreto sicurezza)": 22-31.

Fiandaca G., Musco E. (2016). *Diritto penale. Parte generale*. Bologna: Zanichelli.

Forzati F. (2018). La sicurezza penale fra rassicurazione sociale, conservatio ordinum e criminalizzazione del corpo estraneo. *Archivio penale*, 3: 1-48.

Forzati F. (2020). *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo. Genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Gatta G.L. (2025). Decreto-sicurezza (d.l. n. 48/2025): la relazione illustrativa e la relazione tecnica nella proposta di legge di conversione incardinata alla Camera. *Sistema Penale*, 16 aprile. Disponibile al sito: https://www.sistemapenale.it/it/documenti/relazione-illustrativa-decreto-sicurezza-n-48-del-2025 (consultato il 9 marzo 2026).

Giostra G. (2025). È "necessario e urgente" rifondare il DL sicurezza. *Sistema Penale*, 29 aprile. Disponibile al sito: https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/glauco-giostra-e-necessario-e-urgente-rifondare-il-dl-sicurezza (consultato il 9 marzo 2026).

L. 15 luglio 2009, n. 94, in G.U. n. 170 del 24 luglio 2009, Suppl. ord. n. 128.

Lefebvre H. (1974). *La production de l'espace*. Paris: Éditions Anthropos.

Luzi M., Melotti M. (2025). Sicurezza nei contesti urbani e nuove paure tra percezione, innovazione e inclusione. *Sicurezza e scienze sociali*, XIII, 3: 7-25. DOI: 10.5281/zenodo.17558862.

Marinucci G., Dolcini E. (2005). *Corso di diritto penale, III*. Milano: Giuffrè.

Melossi D. (2008). *Controlling Crime, Controlling Society: Thinking About Crime in Europe and America*. Cambridge: Polity Press.

Ministero della Giustizia (2008). Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" (AS 692, XVI legislatura). Disponibile al sito: www.giustizia.it (consultato il 9 marzo 2026).

Ministero dell'Interno (2025). Zone rosse: quasi 25.000 controlli e 228 provvedimenti di allontanamento. Disponibile al sito: www.interno.gov.it (consultato il 9 giugno 2026).

Moccia S. (1990). Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell'). In: *Enciclopedia giuridica Treccani, XXII*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana.

Moccia S. (1995). *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Paone S. (2025). LE PAROLE DELLA CITTÀ: UNA ANALISI BOURDIEUSIANA. *Italiano LinguaDue*, 17(2): 1320-1326. DOI: 10.54103/2037-3597/30502.

Pavarini M. (2009). Governare attraverso il dispositivo disciplinare dell'insicurezza e nuovi criteri di selettività del processo di criminalizzazione. *Antigone*, 2-3: 62-99.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero dell'Interno (2017). Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città" (AC 4310, XVII legislatura). Disponibile al sito: documenti.camera.it (consultato il 9 marzo 2026).

Risicato L. (2019). *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?* Torino: Giappichelli.

Sassi V. (2025). Il nuovo reato di rivolta in carcere introdotto dal d.l. sicurezza n. 48/2025. *Sistema Penale*, 7-8: 39-55.

Selmini R. (1999). Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano. *Polis, Ricerche e studi su società e politica*, 1: 121-144. DOI: 10.1424/2696.

Selmini R. (2023). Urban security, public space and the control of protest. Some lessons from Italy and Spain. *Rassegna Italiana di Criminologia*, XVII, 3: 180-189. DOI: 10.7347/RIC-032023-p180.

Spena A. (2017). La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa. *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2: 495-514. DOI: 10.1436/87992.

Wacquant L. (1998). La tentation pénale en Europe. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124: 3-6. DOI: 10.3406/arss.1998.3260.

Wacquant L. (1999). How penal common sense comes to europeans: Notes on the transatlantic diffusion of the neoliberal doxa. *European Societies*, 1(3): 319-352. DOI: 10.1080/14616696.1999.10749936.

Wacquant L. (2000). The New `Peculiar Institution': On the Prison as Surrogate Ghetto. *Theoretical Criminology*, 4(3): 377-389. DOI: 10.1177/1362480600004003007.

Wacquant L. (2001a). The Advent of the Penal State Is Not a Destiny. *Social Justice*, 28(3): 81-87.

Wacquant L. (2001b). The Penalisation of Poverty and the rise of Neo-Liberalism. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9: 401-412. DOI: 10.1023/A:1013147404519.

Wacquant L. (2001c). Deadly Symbiosis: When Ghetto and Prison Meet and Mesh. *Punishment & Society*, 3(1): 95-133. DOI: 10.1177/14624740122228276.

Wacquant L. (2004). Penal truth comes to Europe: Think tanks and the "Washington consensus" on crime and punishment. In: Gilligan G. e Pratt J., a cura di*, Crime, Truth and Justice*. London: Willan.

Wacquant L. (2007). Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality. *Thesis Eleven*, 91(1): 66-77. DOI: 10.1177/0725513607082003.

Wacquant L. (2008a). *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press.

Wacquant L. (2008b). Ordering insecurity: Social Polarization and the Punitive Upsurge. *Radical Philosophy Review*, 11(1): 1-19. DOI: 10.5840/radphilrev20081112.

Wacquant L. (2009a). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity.* Durham: Duke University Press.

Wacquant L. (2009b). The Body, the Ghetto and the Penal State. *Qualitative Sociology*, 32: 101-129. DOI: 10.1007/s11133-008-9112-2.

Wacquant L. (2009c). *Prisons of Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press (ed. orig.: *Les prisons de la misère*. Paris: Raisons d'agir, 1999).

Wacquant L. (2010a). Crafting the neoliberal state: Workfare, prisonfare, and social insecurity. *Sociological Forum*, 25(2): 197-220. DOI: 10.1111/j.1573-7861.2010.01173.x.

Wacquant L. (2010b). La tornade sécuritaire mondiale: néolibéralisme et châtiment à l'aube du xxie siècle. *Mouvements*, 63(3): 137-154. DOI: 10.3917/mouv.063.0137.

Wacquant L. (2012a). Der neoliberale Leviathan: Eine historische Anthropologie des gegenwärtigen Gesellschaftsregimes. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 42(169): 677-698. DOI: 10.32387/prokla.v42i169.295.

Wacquant L. (2012b). The wedding of workfare and prisonfare in the 21st century: responses to critics and commentators. In: Squires P. e Lea J., a cura di*, Criminalisation and Advanced Marginality*. Bristol: Policy Press.

Wacquant L. (2012c). 'The Prison is an Outlaw Institution'. *Howard Journal of Criminal Justice*, 51: 1-15. DOI: 10.1111/j.1468-2311.2011.00686.x.

Wacquant L. (2014). Marginality, ethnicity and penality in the neo-liberal city: an analytic cartography. *Ethnic and Racial Studies*, 37(10): 1687-1711. DOI: 10.1080/01419870.2014.931991.

Wacquant L. (2022). *The Invention of the "Underclass": A Study in the Politics of Knowledge*. Cambridge: Polity Press.

Wacquant L. (2023). *Bourdieu in the City. Challenging Urban Theory*. Cambridge: Polity Press.

Wacquant L. (2026). *Rethinking the Penal State*. Cambridge: Polity Press.

La giustizia riparativa: un nuovo paradigma della giustizia penale

di *Leandro Limoccia*[*]

La giustizia riparativa propone un cambio di paradigma ermeneutico e deontologico e può offrire – rispetto alle esperienze di affiliazione alla criminalità organizzata – percorsi di responsabilizzazione e di riconciliazione alternativi al sistema sanzionatorio. Le criticità rilevabili sono di diversa natura: sociali, culturali e di rapporto tra sistema penale e giustizia riparativa. L'approccio metodologico del contributo è di tipo qualitativo. La sfida è praticare i diritti delle vittime innocenti delle mafie e risanare le ferite delle persone, nella prospettiva di applicare l'ingaggio scientifico alle nuove istanze di giustizia.

Parole chiave: diritti delle vittime innocenti delle mafie; vittimizzazione; giustizia riparativa; azione del *rîb* e riconciliazione; dolore; semantica ristorativa.

Restorative justice: a new paradigm of criminal justice

Restorative justice proposes a hermeneutic and deontological paradigm shift and can offer-compared to experiences of affiliation with organized crime-alternative paths of accountability and reconciliation to the sanctions system. The critical issues that can be identified are of various nature: social, cultural, and the relationship between the criminal justice system and restorative justice. The methodological approach of the contribution is qualitative. The challenge is to practice the rights of innocent victims of the mafia and heal people's wounds, with a view to applying scientific engagement to new demands for justice.

Keywords: Rights of innocent victims of mafias; victimization; restorative justice; action by the rîb and reconciliation; pain; restorative semantics

Breve nota metodologica

Il campo di ricerca del presente contributo corrisponde all'osservazione del funzionamento pratico della giustizia riparativa in contesti di alta conflittualità, attraverso l'impiego di testimonianze privilegiate dei familiari vittime innocenti delle mafie, acquisite ed analizzate sulla base di *life stories* ed interviste focalizzate private.

DOI: 10.5281/zenodo.23695329

[*] Università degli Studi di Napoli Federico II. leandro.limoccia@unina.it.

Il ricorso alla procedura biblica del *rîb* come antecedente pregiuridico della logica riparativa, risulta ancora marginalmente accolto nella cornice della letteratura scientifica contemporanea, potendo tuttavia costituire un

originale e promettente strumento metodologico orientato all'approfondimento dell'analisi scientifica, oltreché un significativo e simbolico sprone alla giustizia e alla riconciliazione.

Si tratta dunque di un saggio teorico che – utilizzando l'approccio metodologico qualitativo, congiuntamente all'interpretazione storico-concettuale – valorizza le testimonianze come illustrazioni narrative, proponendo una riflessione di taglio tecnico e categoriale.

1. I diritti delle vittime innocenti delle mafie

Le testimonianze delle vittime innocenti delle mafie possono accompagnare a comprendere, in maniera più consapevole e profonda, le qualità indicibili delle sofferenze subite, le complesse consistenze dei sistemi organizzativi malavitosi e le loro temibili capacità di insinuazione, aprendo d'altra parte taluni preziosi squarci sulle prospettive ordinamentali, culturali e sociali della riaffrancazione educativa e riconciliativa.

Partiamo dalla testimonianza di Daniela Marcone[1].

Nel 2005 viene conferita a Franco Marcone, la Medaglia d'oro al Merito Civile e alla sua memoria è stata intitolata la Scuola di Pubblica Amministrazione della Provincia di Foggia (Libera – Sito della Memoria)[2]. Fin dall'inizio del percorso Daniela, anche grazie al sostegno della grande rete di Libera, ha avvertito la cura e la sensibilità che sia necessario e urgente il riconoscimento di veri e propri diritti. Il primo diritto da riconoscere alle vittime è il diritto alla verità, un diritto non scritto nel nostro sistema normativo e neanche nella nostra straordinaria Costituzione. È tempo di rimediare a questa mancanza: scrivere il diritto alla verità significa riconoscere il diritto al lutto ma anche il diritto a conoscere "il chi" e "il perché" del dolore causato in primo luogo dalla presenza di organizzazioni

[1] La testimonianza di D. MARCONE è una *intervista focalizzata*, privata, raccolta a Foggia il 12 giugno 2023. L'intervista relativa al tema specifico, ha consentito di raccogliere informazioni sui diritti delle vittime innocenti delle mafie. Daniela è familiare vittima innocente delle mafie, Ufficio di Presidenza di Libera, Referente nazionale Area Memoria. Il suo Papà, Francesco Emanuele Marcone, nasce a Foggia il 14 dicembre 1937, Direttore dell'Ufficio del Registro di Foggia, funzionario dello Stato, ha avuto il coraggio di compiere la scelta giusta, svolgendo con passione il suo lavoro, fino a quando la criminalità organizzata ha deciso di ucciderlo il 31 marzo 1995

[2] Cfr. https://vivi.libera.it/storie-778-francesco_marcone.

criminali efferate. Il *Diritto alla Verità,* se riconosciuto pienamente, permetterebbe il riconoscimento di tutti gli altri diritti delle vittime di mafia, quelli che le norme definiscono, appunto, "benefici", il cui riconoscimento richiede un percorso a ostacoli, in salita, che spesso determina una ulteriore vittimizzazione di persone già molto provate. Le criticità derivano, secondo Daniela, dallo scarso ascolto dei familiari delle vittime e non sono assolutamente giustificabili in un Paese civile, in cui il contrasto alle varie forme di criminalità mafiosa non può prescindere da una seria attenzione al vissuto delle vittime stesse. Ma il tema dei diritti e della giustizia riguardano tutte le vittime innocenti delle mafie e della criminalità organizzata.

2. Vittimizzazione e giustizia riparativa

Tony Marshall coglie l'essenza della giustizia riparativa definendola come «un processo mediante il quale tutte le parti coinvolte in un particolare reato si riuniscono per risolvere collettivamente le conseguenze del reato e le sue implicazioni per il futuro» (Marshall, 1996: 37). Dal suo canto, John Braithwaite, formula per la prima volta il concetto di "reintegrative shaming" (Braithwaite, 1989), la vergogna reintegrativa che, nel modello riparativo, valorizza il potenziale reintegrativo della vergogna, rispetto alla stigmatizzazione della giustizia penale. Nondimeno, se il sistema penale considera il crimine come violazione di una norma di legge con la conseguenza di una sanzione, la giustizia riparativa invece individua il crimine come un danno concreto nei confronti della persona, orienta a promuovere il riconoscimento della vittima e la responsabilizzazione dell'autore dell'offesa. Questo nuovo sguardo può «trasformare l'intero sistema legale, le nostre vite familiari, la nostra condotta nel mondo del lavoro, il nostro modo di fare politica» (Braithwaite, 2003: 1-20). Braithwaite pone il tema non se punire, ma come punire e lo colloca nel rapporto stato-individuo e nella libertà dalla dominazione (Braithwaite, 1999; Braithwaite, 2002; Pettit, Braithwaite, 1993). Lo Stato ha il dovere di garantire al reo la possibilità di rimediare volontariamente al male commesso affinché l'azione coercitiva non si trasformi in una forma di dominazione sul reo. La giustizia riparativa può essere, così, l'ideale normativo di libertà dalla dominazione, dove il reo comprende il male individuale e sociale commesso, si responsabilizza, rimedia sul piano materiale e cerca di sanare il suo legame con la vittima (Braithwaite, Pettit, in Strang, Braithwaite, 2001). Come sostiene la Direttiva 2012/29/UE, i percorsi di giustizia riparativa sono potenzialmente riferiti anche all'autore del reato.

Secondo Howard Zehr, nell'indicare la via per i successivi sviluppi della giustizia riparativa e lo schema della mediazione, bisognerebbe guardare in modo differente il crimine e cioè come ad una violazione dei rapporti interpersonali La giustizia riparativa, come teoria sociale della giustizia, coinvolge la vittima, il reo, la comunità e tende a favorire la riconciliazione, la riparazione e a ristabilire i legami sociali dove è maturata l'esperienza di vittimizzazione (Zehr, 2015; Zehr, Mika, 1998). In tal senso, «le vittime non si aspettano solo che la giustizia stia dalla loro parte – restituendo loro i diritti, garantendo equi indennizzi, perseguendo i colpevoli – ma anche, e soprattutto, che le riconosca» (Garapon, 2002: 131) nella loro dignità. I crimini di guerra e contro l'umanità, come quelli della ex Jugoslavia e del Ruanda, hanno posto il tema di una giustizia internazionale che non sia solo repressiva, ma anche ricostitutiva del legame sociale spezzato, con una funzione universale «che non va più cercato solo nel processo - che mostra i suoi limiti costitutivi di fronte a un crimine di tali dimensioni - né dal lato della legge – le esperienze sudafricana e ruandese sconsigliano qualsiasi prospettiva penale – ma in una funzione: rendere possibile una nuova coesistenza, rilanciare le istituzioni» (Garapon, 2002: 246), ponendo al centro le vittime. La stessa Commissione per la verità e la riconciliazione in Sudafrica, presieduto da Desmond Tutu, fu lo strumento di costruzione di un nuovo futuro comune che superasse le divisioni del passato fondate sulle identità razziali per sostenere invece la comprensione e non la vendetta, la riparazione e non la punizione e affermare l'*ubuntu* cioè l'abbraccio e la riconciliazione per una nuova concezione della giustizia in termini di giustizia riparativa (Potestà, Mazzucato, Cattaneo, 2017).

L'interesse per la vittima appartiene ad epoche recenti, poiché l'attenzione si è incentrata sul colpevole del reato, sullo studio del diritto penale, dei fattori psicologici e sociali, «si è verificato ciò che si può definire "vittimizzazione del reo e scotomizzazione della vittima"» (Ponti, Merzagora Betsos, 2008: 545) Tuttavia, l'interesse verso la vittima è cresciuto come soggetto non solo passivo e legato all'autore (Von Hentig, 1948; Fattah, 1971) ma anche con un ruolo maggiormente incisivo attraverso la mediazione penale e la *restorative justice* (giustizia riparativa). La vittimologia come ambito disciplinare della criminologia deve la sua affermazione a tre autori che si interessarono allo studio del crimine e all'attribuzione di un nuovo ruolo della vittima del reo: Hans Von Hentig, Fredric Wertham e Benjamin Mendelsohn.

La vittimologia è definita, secondo Guglielmo Gullotta**,** come «la disciplina che ha per oggetto lo studio della vittima del reato, delle sue caratteristiche biologiche, psicologiche, morali, sociali e culturali, delle sue

relazioni con l'autore del reato e del suo ruolo che essa ha assunto nella criminogenesi e nella criminodinamica» (Gullotta, 1976: 9), Abdel Ezzat Fattah studia le caratteristiche della vittima, del comportamento, l'accertamento della responsabilità nella formazione del reato e dell'eventuale propensione verso il fatto e l'autore (Fattah, 1967). La vittima non è solo soggetto di studio ma è anche portatrice di diritti e destinataria di politiche sociali. Si passa così dalla vittimologia dell'atto (criminale) – lo studio della vittima e il suo rapporto con il reo – alla vittimologia dell'azione (promozionale): un movimento politico e sociale a favore della vittima.

La vittimologia si basa sui pregiudizi e sui traumi che provocano ingiustamente violazione nei diritti e ferite nel corpo e nell'anima, non si occupa solo delle vittime di reato. Mentre la vittimizzazione primaria è il complesso delle conseguenze di natura fisica, psicologica, sociale ed economica derivanti dal reato che provoca ansia e tormento, fino a giungere, nei soggetti più vulnerabili, allo stress psicologico da reato (Walker, 1992), la vittimizzazione secondaria riguarda la possibilità che la vittima diventa vittima una seconda volta, da parte delle istituzioni, del sistema giustizia, dei soggetti sociali della rete antiviolenza, degli addetti del sistema sanitario e dei media.

2.1. Alcuni passaggi del quadro normativo

La posizione della vittima in ambito giuridico è migliorata sia con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali, conclusa a Lanzarote il 25 ottobre 2007, ratificata in Italia con la Legge 172/2012, sia la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul dell'11 maggio 2011, ratificata in Italia con la Legge 77/2013 e sia con la Raccomandazione R(99)19.

La Convenzione di Istanbul, all'articolo 18 recita che gli Stati firmatari si impegnano ad «evitare la vittimizzazione secondaria» che consiste, secondo le Sezioni Unite della Cassazione, «nel far rivivere le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta la vittima di un reato, ed è spesso riconducibile alle procedure delle istituzioni susseguenti ad una denuncia, o comunque all'apertura di un procedimento giurisdizionale. La vittimizzazione secondaria è una conseguenza spesso sottovalutata proprio nei casi in cui le donne sono vittime di reati di genere, e l'effetto principale è quello di scoraggiare la presentazione della denuncia da parte della vittima

stessa» (Cass. Civ. Sez. unite, 2021). Di fronte ai mutamenti sociali, del mondo digitale e del web, si tratta di estendere la vittimologia anche a nuove forme di vittimizzazione, ad esempio: dal cyberbullismo al cyberstalking, dalle vendette on-line (*revenge porn*) alla pedopornografia, dalle cybermolestie all'abuso sessuale on-line, dalla vittimizzazione secondaria al trauma trans-generazionale, dalla tratta degli esseri umani al mercato delle droghe. La ricerca vittimologica non solo deve cogliere le nuove sfide, ma può contribuire a sottolineare il modo in cui devono essere attuate le politiche nei confronti delle vittime.

Nonostante i passi realizzati, il cammino è lungo, lo studio della vittima presenta delle criticità, ancora troppo ancorato alla natura criminologica e omette gli aspetti psicologici delle conseguenze del reato. La vittima "è la grande assente nella scena del processo" (Mannozzi, 2023). Inoltre, «il riferimento espresso ai diritti delle vittime nelle Carte costituzionali rappresenta una rarità, stante il plausibile timore che esso legittimi pericolose espansioni del ruolo delle persona offesa all'interno del processo penale comprendenti financo il diritto alla vittima a pronunciarsi in ordine alla pena da irrogare» (Venturoli, 2015: 326). Tuttavia, è possibile che la vittima non sia proprio innocente ed in qualche modo partecipa alla dinamica criminale, sfrutta il processo di vittimizzazione e tende ad ottenere vantaggi, come è il caso di molte vittime di estorsione che accettano la protezione mafiosa, oppure, come scrive Giacomo di Gennaro, «imprenditori e commercianti dell'hinterland partenopeo accettavano l'imposizione dell'estorsione in cambio di una fattura emessa da imprese controllate da alcuni clan. In tal modo parte del costo della tangente veniva "scaricato" mediante l'incasso dell'Iva e l'imposizione ne usciva addolcita. La fattura veniva emessa da una ditta compiacente vicina ai clan che, una volta ottenuto il pagamento tramite bonifico, provvedeva a restituire la somma in contanti al clan, trattenendo per sé un importo corrispondente all'Iva da versare. Con questo sistema la criminalità organizzata è riuscita a sottoporre ad estorsioni "fiscalmente deducibili" centinaia (almeno 500) attività commerciali in un solo comune dell'area metropolitana di Napoli» (2021: 9).

La giustizia riparativa ha trovato il suo terreno di edificazione ed evoluzione nel contesto della giustizia minorile. È stata la dimensione attuativa che ha spinto il Legislatore ad estendere agli adulti (vedi l. 67/2014 l'*adult probation*) la costruzione di un sistema di pene di comunità. La mediazione, che come forma di intervento giudiziario si colloca nel solco della giustizia riparativa, non è stata opportunamente definita. Infatti, Di Gennaro e Debora Amelia Elce sostengono che «in ragione della sua natura, non risulta possibile definire univocamente il termine mediazione; si

possono, infatti, enucleare almeno tre concetti diversi di mediazione, relativi ad altrettanto diversi settori giuridico-sociali: la mediazione può essere considerata, in primo luogo, come una mera tecnica di intervento sociale, in cui un soggetto, terzo e neutrale, tende a promuovere il superamento del conflitto esistente tra due individui, attraverso l'incontro e il confronto; in secondo luogo, la mediazione si pone come un nuovo approccio alle dinamiche sociali, che consente di prescindere completamente dalla risposta giudiziaria in relazione a taluni conflitti interpersonali o tra gruppi; interzo luogo, la mediazione emerge come funzione di modalità di soluzione dei conflitti che si interseca con il processo penale, nella prospettiva più ampi della giustizia riparativa» (2018: 226-227) Ma non mancano criticità, soprattutto in riferimento alla mediazione penale minorile. Di Gennaro e Elce, aggiungono che «tali criticità possono essere idealmente ricondotte a due macroinsiemi: il primo, riferibile alla mancata previsione normativa in materia di mediazione penale minorile; il secondo, invece, relativo alla natura stessa della mediazione e alle ulteriori difficoltà ad esse connesse allorché ci si trova ad operare all'intero del paradigma minorile» (2018: 250).

2.2. Secondo giustizia

Uno dei contributi più significativi della tradizione biblica, non ancora adeguatamente accolti nella letteratura scientifica, è la procedura della controversia bilaterale, in ebraico *rîb*, che possiamo chiamare *lite* che investe il gruppo familiare o una comunità: dall'adulterio all'atteggiamento irrispettoso del figlio, dalla rottura di un patto di fratellanza al domestico che tradisce la fiducia di chi lo accolto, dalla controversia tra gruppi o fra un individuo e un gruppo. Il *rîb*, strumento di giustizia rivolto ai due contendenti dove vi sia un *legame* di appartenenza da cui derivano diritti e doveri, si risolve quando le parti ritrovano la concordia secondo equità e giustizia (Bovati, 2005). L'esito dipende dalle parti senza l'intervento di un terzo arbitro, quindi è diversa dalla mediazione contemporanea e la denuncia non è sottoposta ad un tribunale, ma assume il carattere di un rimprovero fatto al colpevole. Le due parti si confrontano direttamente fra loro. Così, mentre «nel processo, la pubblica accusa deve convincere l'organo giudicante, poco importa cosa pensi o cosa sente l'imputato. Nel *rîb* invece la parola accusatoria è totalmente rivolta a operare un cambiamento nel partner ritenuto colpevole, a commuoverlo, a farlo ragionare; e per questo, invece di far leva sull'oggettività della prova, essa cerca l'argomentazione che tocchi il cuore del colpevole, che deve essere indotto a riconoscere la verità» (Bovati, 2014: 77) Infatti, «mentre in sede processuale l'accusatore vuole

che il colpevole sia condannato (cioè punito e quindi "eliminato" simbolicamente), nella controversia l'accusatore, più di ogni altro, ha interesse a salvare l'amato, il figlio, la sposa, il fratello»[3]. Il risultato non è quello di far condannare il reo, ma indurlo ad assumere le sue responsabilità, a riconoscere gli errori e a manifestare la voglia di cambiare. Si mira alla riconciliazione e non alla punizione del colpevole. Ma «questa non è solo una prospettiva etica o religiosa, da applicare esclusivamente nel privato e/o all'interno di un rituale religioso specifico. Nella misura del possibile, e quale costante orizzonte da perseguire, essa deve diventare struttura giuridica, sostanza concreta delle dinamiche sociali» (Bovati, 2014: 77). La pratica più vicina al senso del *rîb* è la mediazione penale e civile; la Commissione per la verità e la riconciliazione costituita in Sudafrica da N. Mandela; il cammino di Agnese Moro[4] con Franco Bonisoli, uno degli del commando responsabile della strage di via Fani (Bertagna, Ceretti, Mazzucato 2015).

Quindi, la tradizione biblica è una leva per suggerire un'altra giustizia e ribaltare le procedure per la riconciliazione.

[3] La testimonianza di L. Di Mauro Montanino, è una intervista focalizzata, privata, raccolta a Napoli il 7 giugno 2023. Lucia è familiare vittima innocente delle mafie, il suo racconto di vita è un percorso fuori dagli schemi. L'esperienza è nata senza parlare di giustizia riparativa. Tutto è iniziato con il Direttore di Nisida Gianluca Guida, che gli parla di Antonio del suo cambiamento e della volontà di conoscere Lucia che accetta l'invito di Antonio, prende il tempo necessario per riflettere. Il tormento del dubbio era come compiere la scelta giusta? Scegliere con il cuore o la testa? Dopo un lungo e travagliato viaggio, comunica la volontà di incontrare Antonio e parla con il Direttore che la incoraggia, ma aggiunge che questi percorsi devono essere accompagnati. Lucia però non è seguita ed anzi quando condivide con i familiari delle vittime innocenti delle mafie la sua decisione di incontrare Antonio, questi esprimono contrarietà. Nonostante ciò, in solitudine sceglie di incontrare Antonio a Nisida, prima di essere trasferito a Poggioreale. Dopo l'incontro Lucia si interroga su cosa fare concretamente, ma sapeva che una volta uscito fuori, Antonio è solo, senza un lavoro, una casa, un supporto. Per Antonio, Lucia diventa la mamma e lei cerca di allontanarlo dal contesto familiare e si adopera per trovargli un lavoro, in una continua ricerca.

[4] Agnese Moro, figlia dello statista democristiano ucciso il 9 maggio 1978 dalle Brigate Rosse, ha fatto un percorso con l'aiuto del gesuita piemontese Guido Bertagna ed incontra Franco Bonisoli, uno degli uomini del commando BR responsabile del rapimento del Presidente Moro e della strage di via Fani.

2.3. *La giustizia riparativa: la strada giusta e le criticità esistenti*

Riflettiamo, d'altra parte, sulla testimonianza di Lucia Di Mauro Montanino, familiare vittima innocente delle mafie[2], moglie di Gaetano Montanino, guardia giurata ucciso in Piazza Mercato a Napoli, il 4 agosto 2009 durante un tentativo di rapina da parte di quattro giovanissimi. Il più piccolo della banda era Rapicano Aiello Antonio di 17 anni, condannato a 22 anni. Lucia ha trovato la forza di perdonare Antonio ed ha intrapreso il percorso della giustizia riparativa. E' una lotta costante, avvolta da avvilente indifferenza e diverse sono le criticità che sottolinea Lucia: nell'ordinanza si dispone che Antonio dovrà «proseguire gli incontri con la vedova della vittima Montanino, presso l'Ufficio di mediazione penale, che verrà individuato dall'U.E.P.E… con la frequenza che verrà indicata dal predetto Ufficio» (Ordinanza n. 142/2016), ma al momento, la mediazione penale non è partita, non c'è l'ufficio; va migliorata la prassi della giustizia riparativa e la formazione degli operatori; sono indispensabili forme concrete di sostegno perché questi ragazzi non avendo altra alternativa, ritornano in carcere ed inoltre c'è bisogno di supporto psicologico e lavorativo; occorre promuovere già in carcere attraverso cooperative e prevedere case popolari senza pagare l'affitto. Non basta l'incontro e il dialogo, la giustizia riparativa è la strada giusta ma servono risposte concrete. Lucia nella sua testimonianza sostiene che avrà avuto un senso la morte di suo marito se è servita a salvare anche una sola persona. Le criticità esistenti impediscono la lievitazione della cultura riparativa. Intanto, i centri della giustizia riparativa fanno capo agli enti locali che nel contesto del welfare devono strutturare gli uffici. Le conferenze locali devono iniziare a programmare protocolli operativi, selezionare gli operatori, indicare le competenze plurime degli stessi e il fabbisogno dei servizi. C'è un enorme ritardo se si pensa che per formare i nuovi operatori occorre una formazione di circa tre anni. Infine, una contraddizione: il costo formativo è a carico dell'operatore. Quanti saranno disposti a investire in un ruolo professionale che ha le caratteristiche della precarietà? Come al solito c'è il rischio che la giustizia riparativa si realizzerà a macchia di leopardo, con differenze territoriali enormi. Manca una visione strategica e non abbiamo ancora nel nostro Paese una normativa «che costituisca la cornice indispensabile per i percorsi di giustizia riparativa in ambito penale, atta a dare pieno riconoscimento al diritto delle vittime ad accedere a servizi di giustizia riparativa su tutto il territorio nazionale» (Mannozzi 2024: 139-140). È importante garantire che il sistema giudiziario

non snaturi il processo riparativo prevedendo l'inclusione in grado di rispondere a tutte le parti lese, dando il supporto fondamentale per poter partecipare attivamente al processo.

Il D.Lgs.150/2022 (riforma Cartabia) ha generato il rapporto tra sistema penale e giustizia riparativa nella modalità integrativa nel senso che la giustizia riparativa si congiunge sul procedimento penale in qualsiasi stato e grado (Presutti, 2023). Tale scelta è complicata, perché «ambiziosa e rischiosa. Ambiziosa, in quanto il raccordo tra giustizia punitiva e riparativa comporta l'innesto tra modelli completamente diversi per regole procedurali, per i soggetti che ne sono protagonisti e le funzioni svolte, per le conseguenze che comportano e gli obiettivi che perseguono. Rischiosa, perché il raccordo tra modelli di giustizia così diversi può facilmente generare fenomeni di rigetto… Per un altro verso, il raccordo tra i due paradigmi di giustizia deve essere realizzato evitando che la giustizia riparativa venga fagocitata (strumentalizzata) dagli obiettivi di politica criminale della giustizia punitiva» (Cingari 2023: 10-11).

Non mancano i rischi in Europa dove gli effetti della globalizzazione, le diseguaglianze, la corruzione, il terrorismo, la criminalità, i gruppi sociali divisi per classi ed etnie, generano una risposta repressiva e punitiva dello Stato con una politica dei muri, populista e nazionalista. Infatti, «la politica di identità populista rafforza la divisione e il rifiuto della diversità all'interno delle nostre società. Sia la globalizzazione che il populismo rappresentano una minaccia attiva ai valori della giustizia riparativa. Gli individui sono ridotti a consumatori dei prodotti del mercato e a utenti di servizi forniti dallo Stato. Poiché le persone sono separate, la solidarietà e la responsabilità verso gli altri ne escono indebolite. La giustizia e i diritti umani sono barattati con la sicurezza e la protezione dello Stato. Tale è l'assalto della verità da parte dei *social media*, che molte persone non sanno più a che cosa credere e molti mostrano disinteresse» (Chapman, 2024: 49). Invece, la pratica riparativa opera per «mettere in contatto le persone e ristabilire dei rapporti giusti attraverso un dialogo improntato a un'indagine sulla verità» (Chapman, 2024). Lo stesso rischio è il consolidamento della comunità che può accrescere i conflitti interculturali, ma i processi riparativi immaginano comunità aperte, con identità differenti che convivono in modo pacifico e connesso. Roberto Esposito spiega il vero significato della comunità: «intendendo simultaneamente la comunità non come luogo di identità, di appartenenza, di appropriazione, ma, al contrario, di pluralità, di differenze, di alterità. È un'opzione – filosofica e politica – in cui mi pare di vedere il compito stesso della filosofia politica contemporanea: quello di liberare insieme la libertà dal liberalismo e la comunità al comunitarismo» (Esposito,

2006: 155). In questo senso troviamo il valore della solidarietà nella giustizia riparativa. Infine, tra i *limiti* della giustizia riparativa (Mannozzi, Lodigiani, 2025: 438-439) più rilevanti, certamente vi è quello che non ha un autonomo corpo di precetti e non può essere formalizzata come branca autonoma del diritto; poi la partecipazione a tali percorsi, rigorosamente volontaria e consensuale, non può essere imposta, ciò crea problemi di risposta istituzionale che richiedono di essere colmati; inoltre non tutti i reati possono essere oggetto di riparazione, per alcuni gli autori sono irrintracciabili, per altri i reati sono tecnicamente senza vittime, ad esempio la guida in stato di ebbrezza, ma la giustizia riparativa presuppone sempre una vittima concreta. Ed ancora, per i reati di mafia o terrorismo, si «richiedono un'accurata preparazione di tempi e luoghi della giustizia riparativa affinché possa essere iniziato un «tentativo» di dialogo tra autori e vittime; difficilmente i tempi di espletamento di un percorso di giustizia riparativa consentono di giungere ad esiti processualizzabili» (Mannozzi, Lodigiani, 2025: 438-439). Perciò la giustizia riparativa può essere un'ottima possibilità per lavorare sui conflitti più gravi dove è più forte la sofferenza come, ad esempio, accade anche nei Paesi Baschi, Irlanda del Nord, Belgio, Israele e Palestina.

3. Semantica ristorativa ai tempi del terzo Millennio

Il dolore è un'esperienza individuale, genera nuove conoscenze «si fa *experimentum crucis*, sottopone a prova l'individuo che lo vive e si erge a controprova del senso dell'esistenza… permette a questa esperienza di farsi linguaggio» (Natoli, 2002: 8-9) e le sue espressioni sono molteplici con segni differenti: fisici, morali, sociali. Questa articolazione di segni «si grammaticalizza. Anche la sofferenza ha una grammatica» (Natoli, 2002: 17). Perciò, perché si possa diffondere la giustizia riparativa occorre ripensare anche il linguaggio per illuminare lo stesso rapporto con la giustizia punitiva, aprire un nuovo inizio per prevenire e affrontare i conflitti. Viviamo nell'impazienza cognitiva, la cultura dominante è la cultura dei Talk show, dell'agorà dell'arena dove il pubblico alza o abbassa il pollice, anche su temi complessi e delicati: i migranti, le guerre, il razzismo, la giustizia. Tutti indicatori di una società reattiva più che riflessiva, che soffoca la creatività e non promuovere relazioni. Ma altri modelli di relazioni sono necessari e possibili. Spesso non ci soffermiamo sul significato delle parole, talvolta usiamo lo stesso termine per indicare tante cose. Ad esempio, quando parliamo di conflitto, ci siamo chiesti cosa significa? Si tiene conto dell'interazione tra più soggetti? Si può parlare di conflitto senza definire la

comunicazione? Esistono tre tipi di comunicazione: a) *comunicare per convivere*, stare dalla stessa parte non crea divergenza, il fine ultimo è quello di affermare la propria appartenenza alla famiglia, al clan di riferimento; b) *comunicare per convincere* che cerca di dimostrare all'altro che il punto di vista dell'altro è errato, mentre il proprio è quello giusto. È una comunicazione di potere; c) *comunicare per conoscere*, avviene raramente, è un modo dialogico che permette di conoscere il punto di vista dell'altro, sapendo che il proprio è relativo. Chi è coinvolto in questa comunicazione avrà il vantaggio di avere un punto di vista più articolato, complesso, competente, con più argomentazioni, che tiene contro del proprio punto di vista, quello dell'altro e quello costruito insieme. La cultura ristorativa è il linguaggio psicosociale per poter parlare, comprendere, ascoltarsi, narrarsi, assumere altre informazioni, dare un senso all'esperienza e aprirsi al cambiamento. La vittima e il reo, ferme restando le differenze di posizione, hanno in comune la sofferenza che li riguarda entrambi: la vittima per il dolore causato dal reo e il reo che soffre per tutta la vita. È un percorso delicato e complesso che consente di indagare sulla propria identità e spostare l'asse sull'altro e l'altrove. Tra le parole significative della giustizia riparativa vi sono anche la relazione, la giustizia accogliente, la cura, il dialogo (la base della giustizia riparativa è dialogica, come afferma chiaramente la Raccomandazione CM/Rec/(2018)8 del Consiglio d'Europa; Raccomandazione). La definizione più appropriata di giustizia riparativa è proposta da Daniel W. Van Ness e Karen Heetderks Strong, come giustizia che favorisce la guarigione «promotes healing» (Ness, Strong, 1997: 23), una giustizia che cerca di curare il male procurato con il reato alla vittima e alla comunità. Serve un nuovo linguaggio e un cambio di paradigma a beneficio delle vittime, degli autori del reato e della comunità per ricostruire i legami sociali distrutti dal crimine.

Conclusioni

Parlare di giustizia riparativa, vuol dire "cambiare le lenti" (Zehr, 1990) per rigenerare prima di tutto relazioni e linguaggio. L'orizzonte verso cui si dirige la giustizia riparativa, richiede inevitabilmente la nuova concezione delle relazioni e dei rapporti come base della nostra esistenza. Si rivelano particolarmente attuali le parole di Hannah Arendt secondo cui il corso «della vita umana diretto verso la morte condurrebbe inevitabilmente ogni essere umano alla rovina e alla distruzione se non fosse per la facoltà di interromperlo e di iniziare qualcosa di nuovo, una facoltà che è inerente

all'azione, e ci ricorda in permanenza che gli uomini, anche se devono morire, non sono nati per morire ma per incominciare» (Arendt, 2009: 182). Altresì, è necessario un linguaggio adeguato, una semantica ristorativa per contribuire a costruire il senso e il significato di un'altra giustizia. La giustizia riparativa non è un modello astratto, ma è un metodo capace di promuovere la graduale trasformazione della giustizia penale, che si indirizza verso la cura invece che verso la punizione, promuove la responsabilità invece che la passivizzazione della colpa. È un concetto di giustizia in evoluzione, un processo dinamico di cambiamento, anche alla prova sul tema delicato dei reati di mafia. È una giustizia dell'incontro (Bertagna, Ceretti, Mazzucati, 2015). Determinante sarà monitorare gli esiti dell'applicazione della disciplina della giustizia riparativa per poter intervenire rapidamente sul cattivo funzionamento, ed è indispensabile affrontare le criticità esistenti, costruire sinergie con enti e strutture territoriali, sostenere la formazione continua, favorire la ricerca scientifica, per immaginare e costruire una giustizia accogliente, democratica, umana nella prospettiva di un diritto fraterno (Resta, 2016).

Riferimenti bibliografici

Arendt H. (2009). *Vita activa. La condizione umana*. Milano: Bompiani.

Bertagna G., Ceretti A., Mazzucato C. (a cura di) (2015). *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*. Milano: Il Saggiatore.

Bovati P. (2005). *Ristabilire la giustizia. Procedure, vocabolario, orientamenti*. Roma: Editrice Pontificio Istituto Biblico.

Bovati P. (2014). *Vie della giustizia secondo la Bibbia. Sistema giudiziario e procedure per la riconciliazione*. Bologna: EDB.

Braithwaite J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Braithwaite J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Braithwaite J. (2003). Principles of restorative justice. In: von Hirsch A., Roberts J.V., Bottoms A.E., Roach K., Schiff M. (a cura di), *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?* Oxford: Hart Publishing.

Braithwaite J., Pettit P. (2000). Republicanism and restorative justice: An explanatory and normative connection. In: Strang H., Braithwaite J. (a cura di), *Restorative Justice: Philosophy to Practice*. Aldershot: Ashgate.

Chapman T. (2024). La giustizia riparativa in Europa: sfide e opportunità. In: Patrizi P. (a cura di), *La giustizia riparativa. Psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità*. Roma: Carocci.

Cingari F. (2023, 27 giugno). La giustizia riparativa nella Riforma Cartabia. *Sistema Penale*. https://www.sistemapenale.it/it/articolo/cingari-la-giustizia-riparativa-nella-riforma-cartabia.

Cass. civ., Sezioni Unite, 17 novembre 2021, n. 35110.

Di Gennaro G. (2021). Prefazione. In: Antonilli A., Di Muzio F. (a cura di), *La società della vittimizzazione*. Milano: FrancoAngeli.

Di Gennaro G., Elce D.A. (2018). Il servizio per la conciliazione e la mediazione penale minorile a Napoli. In: Di Gennaro G. (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione "entusiasta" di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli*. Milano: FrancoAngeli.

Esposito R. (2006). *Communitas. Origine e destino della comunità*. Torino: Einaudi.

Fattah E.A. (1967). Vers une typologie des victimes. *Revue internationale de police criminelle*.

Fattah E.A. (1971). *La victime est-elle coupable? Le rôle de la victime dans le meurtre en vue de vol*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Garapon A. (2002). *Crimini che non si possono né punire né perdonare. L'emergere di una giustizia internazionale*. Bologna: Il Mulino.

Gullotta G. (1976). *La vittima*. Milano: Giuffrè.

Libera. *Sito della Memoria: Francesco Marcone*. https://vivi.libera.it/storie-778-francesco_marcone.

Mannozzi G. (2023, 5 febbraio). Accogliente e in ascolto: la giustizia riparativa. *La via libera*. https://lavialibera.it/it-schede-1247-giustizia_riparativa_accogliente_ascolto_grazia_mannozzi.

Mannozzi G. (2024). Le potenzialità della giustizia riparativa. In: Patrizi P. (a cura di), *La giustizia riparativa. Psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità*. Roma: Carocci.

Mannozzi G., Lodigiani G.A. (2025). *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*. 2ª ed. aggiornata. Torino: Giappichelli.

Marshall T. (1996). The evolution of restorative justice in Britain. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 4(4).

Natoli S. (2002). *L'esperienza del dolore. Le forme del patire nella cultura occidentale*. Milano: Feltrinelli.

Ordinanza n. 142/2016, R.G. 114/16, 12 ottobre 2016.

Ponti G., Merzagora Betsos I. (2008). *Compendio di criminologia*. 5ª ed. Milano: Raffaello Cortina.

Potestà G.L., Mazzucato C., Cattaneo A. (2017). *Storia di giustizia riparativa. Il Sudafrica dall'apartheid alla riconciliazione*. Bologna: Il Mulino.

Presutti A. (2023, 27 giugno). La giustizia riparativa alla prova del giusto processo penale. *Sistema Penale*.

Resta E. (2016). *Il diritto fraterno*. Roma-Bari: Laterza.

van Ness D.W., Strong K.H. (1997). *Restorative Justice*. Cincinnati: Anderson.

Venturoli M. (2015). *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?* Napoli: Jovene.

von Hentig H. (1948). *The Criminal and His Victim: Studies in the Sociology of Crime*. New Haven: Yale University Press.

Walker L.E.A. (1992). Traumatized populations: Role and responsibilities of professionals. In: Viano E.C. (a cura di), *Critical Issues in Victimology: International Perspectives*. New York.

Zehr H. (1990). *Changing Lenses: A New Focus on Crime and Justice*. Scottsdale: Herald Press.

Zehr H. (2015). *Changing Lenses: Restorative Justice for Our Times*. Huntington: Herald Press.

Zehr H., Mika H. (1998). Fundamental concepts of restorative justice. *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 1.

Una riflessione per potenziare il mandato rieducativo del penitenziario

di *Evelina Cataldo*[*]

Questo contributo è una riflessione sul mandato rieducativo come occasione pratica per migliorare il sistema carcerario. La rieducazione è compressa tra le funzioni prevalentemente amministrative esercitate dal direttore e quelle securitarie del comandante di polizia penitenziaria. I funzionari giuridico-pedagogici, nel tempo, hanno visto disconosciuto il loro lavoro socio-educativo. È possibile riformare le carceri riconoscendo un livello direttivo alla rieducazione?

Parole chiave: missione educativa; carcere; mandato rieducativo; socializzazione; funzionari giuridico-pedagogici; dirigenza educativa.

A reflection to strengthen the prison's educational mandate

This article reflects on the re-educational mandate as a practical chance to improve the prison system. Re-education is limited between the director's predominantly administrative functions and the security-related duties of the police commander ones. Over time, legal and educational officials have observed the disavowal of their social work. Is it possible to reform prisons by recognizing a management role for re-education?

Keywords: educational mission; prison; re-educational mandate; socialization; legal and educational officers; educational management.

Introduzione

Questa riflessione critica non propone un modello politico o una concezione diversa del carcere ma tenta di riflettere sulla necessità di riconoscere il mandato rieducativo e i suoi professionisti come fulcro del discorso sulla socializzazione. Weber (2004: 31) afferma che «Le scienze sociali hanno il compito di farci riconoscere fatti scomodi perché ogni volta che l'uomo di scienza esprime il suo proprio giudizio di valore cessa la piena

DOI: 10.5281/zenodo.23695422

[*] Università di Roma Guglielmo Marconi. e.cataldo1@studentiunimarconi.it.

Questo articolo non impegna l'Amministrazione penitenziaria (Ministero Giustizia)

comprensione dei fatti». La rieducazione è un mandato costituzionale, non è un indirizzo né scientifico né politico. La rieducazione richiama i cittadini a riconoscere un patto sociale di solidarietà e tenta di diffondere modelli di integrazione sociale fuori e dentro l'istituzione. Uno sguardo attento all'interno degli istituti di pena può mostrare una contraddizione che è solita riprodursi come *crisi* anche in altre organizzazioni istituzionali, come nella scuola o negli ospedali (Dubet, 2002). L'organizzazione della struttura, dei suoi tempi e le modalità di svolgimento delle sue attività plasmano un modello di comunità fondato su meccanismi premiali e disciplinari. Il carcere ha assunto diverse connotazioni nel corso del tempo ma nell'ultimo trentennio si è trasformato in un «mero contenitore di qualcosa a cui non si attribuisce alcuna funzione, se non, appunto, quella di contenere» (Palma, 2023: 8). I continui cambiamenti, anche delle leggi, le diverse concezioni sul significato della pena hanno modificato costantemente le forme di relazione e le azioni sociali che si muovono all'interno delle strutture penali. I modelli relazionali incidono nell'attuazione della pratica della libertà educativa poiché «è nell'intenzionalità dell'educazione – questa vocazione che essa ha come azione specificamente umana, di indirizzarsi verso sogni, ideali, utopie e obiettivi – che si trova (…) la natura politica dell'educazione» (Freire, 2014:91). La mia riflessione tenta di mostrare quanto il disconoscimento del mandato rieducativo abbia influito sulla mancata realizzazione della funzione del carcere. Mostra l'importanza di includere, di affrontare la marginalità e la deviazione dalle norme sociali attraverso il riconoscimento dei bisogni, anche speciali, della popolazione detenuta e delle funzioni degli operatori impegnati a tale scopo.

1. Cenni sulla rieducazione e sui compiti degli operatori penitenziari

Sono diversi i significati della rieducazione carceraria attribuiti dalle scienze e dagli scienziati sociali. Per alcuni contiene in sé il bisogno di utilizzare il tempo della pena come spazio educativo e di apprendimento, ovvero come "trasformazione attraverso le relazioni" (Benelli, Gijón Casares, 2020), oppure come "autoresponsabilità" (Lombardi Vallauri, 2012). Per altri, il significato si situa nella «motivazione del detenuto alla condivisione del contratto educativo, al fine di creare il transfert pedagogico (…) per sollecitare la motivazione al cambiamento» (Zeni, 2012: 118). Un ventaglio di azioni formative e lavorative viene annoverato come possibilità ed "offerta di interventi diretti a sostenere i loro interessi umani, culturali e

professionali[1]". Pertanto, la rieducazione non diffonde un sapere depositario ma tende a far sviluppare capacità critica attraverso la relazione in un contesto in cui, nonostante le limitazioni della libertà dei corpi, resta aperta, come ci insegna Freire, la possibilità di prendere coscienza dell'incompiutezza dell'esser umano.

Alcuni studi sul penitenziario hanno tentato di inquadrare anche il piano manageriale del carcere, parificando la funzione costituzionale del mandato a un «servizio reso a titolo essenzialmente gratuito per gli utenti e con finalità sostanzialmente sociali» (Comi, 2025: 66-67) Il mandato del carcere è, invece, un patto sociale, più che un servizio. Si fonda su un modello di compartecipazione ed integrazione e dà primato al principio di umanità del trattamento, tendendo alla risocializzazione dei condannati. Tuttavia, questo patto di convivenza viene considerato ed interpretato principalmente come mantenimento di ordine e sicurezza. L'esperienza decennale su campo ha mostrato che i disordini, l'insufficienza delle risorse umane, la scarsa programmazione della formazione per il personale sono questioni che mettono in crisi l'andamento amministrativo, si pensi agli effetti del mantenere al minimo le risorse giuridico-pedagogiche o di riabilitazione sanitaria «(…) troppo carenti gli organici. Perché non era in alcun modo possibile procedere al loro aggiornamento e rinnovamento culturali e professionali. (…) perché erano (…) inadeguati gli strumenti operativi e le risorse finanziarie di cui l'Amministrazione penitenziaria disponeva» (Amato, 1990: 71). Così scriveva il responsabile nazionale delle prigioni già negli anni Novanta.

I funzionari giuridico-pedagogici sono le figure istituzionali inquadrate con funzione quadro in relazione al mandato dell'istituzione, di fatto, si occupano di molteplici e fondamentali funzioni di istituto: Colloqui nuovi giunti, partecipazione all'équipe, osservazione della personalità, colloqui di osservazione, di sostegno (sia per personale in attesa di giudizio che per profili di detenuti vulnerabili), partecipazione all'esecuzione di protocolli per il rischio suicidario o per la radicalizzazione di detenuti stranieri, componente e segretario del consiglio di disciplina e per l'applicazione di un regime di sorveglianza particolare, distribuzione della stampa locale e tenuta della biblioteca, segnalazione dei ristretti ai centri di servizio sociale, alle psicologhe esperte ex art.80 O.P e all'area sanitaria, organizzazione e gestione del gruppo osservazione e trattamento, scrittura ed elaborazione di relazioni, rapporti informativi, documenti di sintesi e relativi aggiornamenti, inserimento nel sistema informatizzato afis, programmazione e proposta

[1] Il riferimento è al primo articolo del Regolamento di esecuzione (D.P.R n.230 del 2000) della legge penitenziaria.

degli interventi educativi solo per citarne alcuni. Si tratta di una responsabilità lavorativa gravosa che prevede ascolto, capacità di elaborazione e di interpretazione delle interazioni, anche informali, che si intrattengono all'interno della comunità, analisi, previsione dei rischi in ordine alle ipotesi di intervento individualizzate di socializzazione.

Il Corpo di polizia penitenziaria ha storicamente rinnovato le proprie funzioni professionali maturando nuove specialità fino all'istituzione del ruolo dei suoi commissari, formalizzata nei ruoli direttivi e dirigenziali del corpo. La dirigenza civile, in passato coadiuvata dalla vice dirigenza, e i funzionari delle aree penitenziarie vivono una condizione pluriennale di carenza di organico. L'associazione Antigone ha richiamato la necessità di avere un numero congruo di operatori. «La carenza di personale è una delle criticità sistemiche che attanagliano gli istituti penitenziari, una carenza trasversale che riguarda tutti gli operatori penitenziari, dal personale amministrativo ai funzionari giuridico pedagogici, sino ad arrivare ai direttori. (…) tutto dipende dal direttore e quando non c'è, la gestione assume una logica a mantenimento» (Antigone, 2024). Si è fatto richiamo costante alla professionalità educativa ma il significato attribuito pare stia cambiando a seconda delle emergenze storiche. L'ultima circolare emanata dal Dipartimento Amministrazione penitenziaria rimanda a un'immagine professionale della figura educativa legata al sostegno interno non dei detenuti ma di altri operatori, come « (…) presenza reale e quotidiana nei luoghi di vita detentiva e condizione imprescindibile per alleggerire il carico della polizia penitenziaria, quotidianamente gravata da un'immanente e infaticabile attività di mediazione con i detenuti» (Ministero della Giustizia, 2025). Una circolare che richiama ai compiti sommersi e non retribuiti di un professionista impegnato nella comprensione delle dinamiche e dei rapporti tra i diversi attori sociali, prima di poter operare e predisporre interventi educativi individualizzati all'interno del contesto.

La sezione detentiva, luogo deputato al pernottamento, alla cura personale dei detenuti, non è un setting naturale del lavoro della professionalità giuridico-pedagogica. Diversamente, i luoghi dell'istituzione dedicati alle attività lavorative, istruttive, religiose, scolastiche, ricreative, culturali e sportive offrono la possibilità di vivere momenti in cui gli operatori possono "osservare partecipando", conoscendo la persona detenuta nel suo dinamismo relazionale. L'esperienza su campo spinge a riflettere sulla grande differenza qualitativa esistente tra tempo della pena speso nella camera di pernottamento e tempo dedicato alla partecipazione alle suddette attività. Riconoscere questa diversità significa aver compreso il senso del lavoro educativo. Risulta interessante la problematizzazione del concetto educativo visto che «per indagare l'esperienza educativa nella sua

complessità, sembra più produttivo individuare la problematica cui essa risponde nella concretezza, (…) nel perdurare e nel mutare dei paradigmi culturali (…)» (Contini, 2006: 7).

Nel carcere si istituisce la vita degli operatori, dei detenuti e delle personalità che vi fanno costantemente accesso. Le maggiori difficoltà risiedono nei numeri dei detenuti da seguire, nel modello dell'individualizzazione che offre ancora poco spazio al lavoro gruppale, sino alla progettazione in équipe. Modellare una formazione comune dei suoi operatori significa lavorare sul benessere individuale ed organizzativo, evitando l'impatto traumatico del lavoro rieducativo. Il processo di conversione è un evidente meccanismo del lavoro sociale che confonde la professionalità con la vocazione e «che sembra ricalcare le tappe della conversione delle infermiere osservate da Fred Davis, (…) una definizione puramente vocazionale del proprio impegno professionale, i cui contenuti principali sono lo spirito di sacrificio, l'altruismo, la disponibilità nei confronti dell'utente» (Pitzalis, 2004: 11). Non si tratta di vocazione ma, appunto, di professione.

2. Il grande dilemma del trattamento penitenziario e di quello rieducativo

Il trattamento rieducativo è una parte, la più importante, del trattamento penitenziario. Pertanto, la dirigenza deve incarnare e tendere alla realizzazione di questo incarico preminente che rappresenta la funzione pubblica più prossima al dettato costituzionale. I manuali di diritto penitenziario (Giostra, Della Casa, 2023) indicano il trattamento penitenziario come l'insieme dei diritti da garantire sostanzialmente ai detenuti. Si tratta della predisposizione di spazi idonei, il diritto ai colloqui con l'avvocato, un vitto rispondente alle tabelle, telefonate e colloqui con i familiari nel numero previsto, anche di tipo affettivo, aria, luce e tutto quello che concerne lo svolgimento di un'adeguata vita detentiva. La salute e l'istruzione, garantite da altre Amministrazioni, non ricadono nella competenza della direzione che deve compartecipare per il suo buon andamento. A questo riguardo, il direttore è deputato ad assicurare idonee forme del trattamento penitenziario in via generale, con alcune misure precauzionali e differenziate in base alla posizione giuridica dei reclusi. Il trattamento rieducativo rivolto alle sole persone condannate (assume una veste di sostegno umano nel caso di persone con una posizione giuridica non ancora definita) è una parte importante ma viene svolta precipuamente dagli operatori penitenziari (funzionario giuridico pedagogico, esperto ex art.80

O.P. psicologo, criminologo, mediatore culturale, funzionario di servizio sociale, poliziotto penitenziario). Attraverso i metodi e le pratiche relazionali, di ascolto e di incontro individuati dalle scienze sociali, essi hanno il compito di comprendere quella realtà, allo scopo di comunicarla perché è «ascoltando bene che mi preparo a pormi in una posizione migliore dal punto di vista delle idee (…) senza pregiudizi» (Freire, 2014: 97). Il funzionario giuridico pedagogico investe nella capacità/responsabilità di «portare a conciliazione dialettica (…) l'antinomia autorità/libertà» (Dozza, 2018: 187) ma è evidente che «l'identificazione con l'organizzazione prevale su una propria identità professionale, i processi trasformativi rischiano di essere caratterizzati da una faziosità ambientale, (…) condizionati dal contesto in cui hanno luogo» (Accordini et al, 2015: 267). Nonostante le peculiarità sinora evidenziate, «l'educatore penitenziario lavora con attori che hanno finalità diverse e logiche d'azione diverse. (…) non è dato, ma è il risultato, sempre in fieri, di un processo sociale di costruzione, cui contribuiscono tutti gli attori coinvolti attraverso il gioco delle reciproche aspettative. L'educatore contribuisce a questa costruzione attraverso la produzione di punti di vista condivisi, definizioni della situazione, tramite lo sviluppo di forme di consenso su pratiche, metodologie e modalità di intervento» (Pitzalis, 2004: 11). Inoltre, rientra nei suoi compiti «far entrare in contatto il detenuto con la propria colpa reale; nell'aiutarlo nel complesso passaggio psicologico-etico che va dal senso di colpa al senso di responsabilità» (Sartarelli, 1998: 222). La figura del direttore dovrebbe essere in grado di sanare le contraddizioni emergenti perché rappresenta la dimensione autoritativa e decisionale del carcere, anche in tema di indirizzi rieducativi. «Il ruolo del direttore penitenziario non consente vie analogiche perché ha contenuti irripetibili sul cui terreno del tutto originale non è possibile fare alcuna analogia (…) perché nel contesto della realtà penitenziaria, in particolare, il dato, il fatto, devono essere dinamizzati e prospettati in chiave critica (…) e la concezione unitaria e sintetica del penitenziarismo esigono un direttore pedagogista che ha vissuto problematiche ed esperienze penitenziarie» (Sturniuolo, 1983: 606-608).

Il direttore interviene nel progetto educativo con la sua funzione di presidente di équipe. In altri termini, la rieducazione non riesce ad assumere nei compiti della direzione la forma concreta e tangibile della problematizzazione educativa o dei rischi correlati. I percorsi di recupero, difatti, non solo dipendono dalla scelta di mettersi in gioco delle persone recluse, ma anche dalla preferenza dei progetti educativi favorevolmente promossi dalla direzione all'interno di quella data realtà. Il direttore, ad esempio, è responsabile ed ha potere di proporre il regime di lavoro all'esterno dei detenuti, una misura aperta, risocializzativa e che si esegue

direttamente sul territorio. Come dimostrano i dati del Ministero della Giustizia (2024), in Italia sono solo 898 i reclusi ad esserne stati coinvolti. Questo ci fa presumere, ed è l'esperienza professionale a consentirne un'analisi interpretativa, che la direzione si addentri nell'ottica educativa mantenendo un'impronta burocratica, condizionata dal timore di evasioni o dalla necessità di approfondire gli esiti dell'osservazione scientifica della personalità compiuta dagli operatori dell'équipe.

Una delle caratteristiche della rieducazione, inscritta nel suo carattere pragmatico e metodologico, è l'individualizzazione della pratica pedagogica all'interno del contesto penitenziario. Il tener conto della molteplicità degli sguardi professionali orientati sulla persona diviene un modello che coniuga la pluralità di saperi durante l'osservazione del dinamismo della personalità del recluso. Conoscenza del regime e delle procedure giuridiche, dei diversi status e dei reati commessi tracciano la base di un modello osservativo di tipo individualizzato. Un modello che deve mantenersi sempre astratto, definibile all'interno di un contesto interno ed esterno, sistematizzando le opportunità, così da cogliere i micro cambiamenti che si delineano nel corso dell'osservazione, fuori e dentro l'équipe. Solo in questo modo, secondo il principio della progressività del trattamento rieducativo, si potrà rivalutare una possibile apertura nel sociale delle persone condannate. I percorsi personalizzati potranno innervare traiettorie di formazione e crescita per potenziare la capacità di relazione interpersonale. La fragilità del sistema risiede nel coordinamento dell'indirizzo rieducativo del direttore, che, talvolta, presenta una scarsa conoscenza diretta del ristretto e dei modelli o interventi individualizzati applicati durante le pratiche educative. L'ipotesi di trattamento decisa in équipe sarà condizionata dalle responsabilità collegate al ruolo direttivo. Altra criticità risiede nell'eventualità, oggi sempre più diffusa, di preliminari interventi di riabilitazione sanitaria. In questi casi, il diritto alla salute deve prevalere sul programma educativo.

Il carcere è un luogo che «appare come un terreno minato, dove provvisorietà, ambivalenza, strumentalità funzionale, logiche di potere, subdole conflittualità rendono per lo più ogni aspetto pur positivo, instabile, ambiguo e cangiante» (Mosconi, 2024: 101). Si tratta di un'istituzione simile a molte altre per le sue contraddizioni, oltre che riflesso dell'attuale società, connotata dagli stessi elementi di incertezza e di rischio (Beck, 2000; Baumann, 2000). Il compito rieducativo risiede in un «(…) orientamento pratico esperienziale, di promozione di spazi di vita reale e concreta: (…) di riconoscimento e di relazione con altri. In pratiche di vita quotidiana, pratiche di un presente che si stacca dal passato e prefigura futuro. Permettendo di leggere criticamente il passato segnato da scelte e gesti anche violenti, cristallizzanti» (Lizzola, Eusebi, 2004: 17).

3. La direzione e il terzo settore come ponte per il sociale

Le direzioni delle carceri per far fronte alle scarne risorse impiegate nella sfera rieducativa hanno investito nel terzo settore, assumendo il ruolo di quel "ponte" necessario per promuovere la risocializzazione dei condannati. Questa scelta ha implicato una serie di miglioramenti ma anche un senso di ambiguità sul significato rieducativo della pena. Il terzo settore rappresenta quella parte del privato sociale che per un trentennio si è impegnato, in nome della rieducazione, nell'offrire nuove opportunità lavorative e formative ai detenuti. A sostegno di quanto rappresentato, e che giustifica la riflessione su un potere "rieducativo" debole nella figura del direttore di istituto, vi è un dato oggettivo che si riscontra nel tenore dell'ultima circolare emessa dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (Circolare n. 0454011.U del 21 ottobre 2025) che ha tentato di riportare l'autorizzazione di alcune attività di reinserimento che coinvolgono detenuti appartenenti a determinati circuiti (collaboratori, alta sicurezza) all'ufficio di livello centrale, deprivando di capacità decisionale i direttori degli istituti e i Provveditori.

In uno scenario in cui la tendenza è stata la flessione e la crisi del welfare state, il carcere ha abbracciato con grande spirito di collaborazione l'ingresso del terzo settore per potervi fare fronte. Le emergenze del settore educativo sono state debolmente considerate, così come la rilevanza del professionista figlio della riforma penitenziaria del 1975.

«Il riconoscimento che abbiamo ottenuto come figura, parla la responsabile area educativa del carcere Due palazzi di Padova, è (…) la difficoltà di avere una legittimità dell'agire uguale a tutti gli altri, come ad esempio, alla polizia penitenziaria. (…) Le difficoltà sono per il fatto che spesso e volentieri si lavora, almeno con il direttore, sulla difensiva. Bisogna chiedere diecimila autorizzazioni, anche se uno è convinto che quella cosa è in linea e dentro a quello che si può fare (…)» (Sartori, 2023: 90-91-99). Si respira una profonda difficoltà di tenuta del ruolo, della funzione e della persona in un unico attore che è il funzionario giuridico-pedagogico. Egli è collaboratore, professionista, organizzatore delle attività educative, motivatore, osservatore della personalità, sostenitore dell'umano. È incaricato di tenere insieme costantemente tanti compiti, senza un chiaro riconoscimento del suo valore intrinseco. Ciò che appare in tutta la sua evidenza non è tanto la crisi della legittimazione del profilo professionale ma quella di un mandato istituzionale che dovrebbe essere sentito come significativo da parte di tutti gli operatori. Il responsabile dell'area educativa del carcere di Milano-Bollate, riprendendo il pensiero critico di Alessandro Margara, rappresenta le contraddizioni insite nel concetto rieducativo della pena: «Il carcere (…) da un lato "toglie", legittimamente, il bene

fondamentale della libertà, dall'altro ha il compito di educare alla "libertà" e dunque di "dare" al singolo gli strumenti per muoversi legittimamente in ambito sociale realizzando la propria personalità» (Bezzi, 2023). I pochi studi condotti sulla direzione delle carceri motivano i direttori a scrivere sulle loro esperienze professionali in un'ottica di testimonianza. Due direttori penitenziari, Giacinto Siciliano e Luigi Pagano, respingono la visione dei detenuti come adempimenti e dei direttori come custodi-magazzinieri. «Ciascuno dei due direttori guarda con fiducia alle misure alternative al carcere, ritenute strumenti più idonei al reinserimento sociale e, perciò, di contenimento della recidiva (…)» (Maggio, 2021: 8).

4. L'importanza di una dirigenza educativa

La dirigenza penitenziaria è stata caratterizzata per molti decenni da un contratto di lavoro parificato ad altre professionalità del settore apicale della sicurezza pubblica. Questa scelta l'ha storicamente proiettata su un management atipico, puntando sul valore di efficienza organizzativa. Secondo Giordano (2023) un ragionamento sul concetto economico aziendale di performance come azione pubblica del sistema penitenziario mette in luce la mancanza di analisi sul ruolo della performance nel mondo della giustizia. Manca un prospetto di policy pubblica esperta sul tema della rieducazione e del reinserimento. Per politica pubblica, egli intende «una reale regia nazionale e una strategia che si traduca in interventi organici e duraturi. (…) l'attività trattamentale in carcere è totalmente affidata alla libera iniziativa della società esterna, in prevalenza enti del terzo settore» (Giordano, 2023). La missione educativa è vulnerabile ab initio a causa dei caratteristici disagi sociali patiti dalle persone detenute e dalle difficoltà insite nell'esercizio delle professioni sociali.

I lavori dei detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione sono a turnazione e poco spendibili una volta reimmessi in libertà: addetto alle pulizie, manutentore dei fabbricati, cuciniere o bibliotecario, tutti poco remunerati e rispetto ai quali viene garantita poca formazione. I numeri delle attività lavorative dipendono dalle proposte del privato sociale. Il lavoro, elemento del trattamento rieducativo, è legato ai contratti di comodato d'uso che vengono siglati con datori di lavoro che entrano nell'istituzione penitenziaria. I ristretti dovrebbero recarsi a lavorare e studiare fuori dall'istituzione, nell'ottica di una sperimentazione alla tenuta dell'impegno, mediante un costante monitoraggio della polizia penitenziaria e dei funzionari di servizio sociale. Le attività gestite dai datori esterni, tuttavia, possono anche generare senso di sfiducia nei detenuti verso gli operatori

istituzionali perché saper lavorare diventa per loro un "saper fare" spesso confuso ed interpretato con il "saper essere". La funzione del professionista dell'educazione diventa per i ristretti uno "strumento" di riconoscimento finalizzato ad ottenere una relazione positiva in ordine all'osservazione condotta sulla loro personalità.

Gestire in maniera coordinata ed efficace sia la parte retributiva della pena che l'utilità sociale del carcere è un compito complesso. La direzione sanitaria dovrebbe essere autonoma e tessere una diretta interlocuzione con la magistratura di sorveglianza (per i casi di riabilitazione psichiatrica, dipendenze, cure) così da sganciare il diritto alla salute dei detenuti rispetto alla loro risocializzazione.

La debolezza della dirigenza amministrativa in Italia è «esposta all'invadenza della classe politica. Ciò deriva dalla storia (…) ma anche da alcune "debolezze" intrinseche: la sua scarsa autorevolezza, legata ai processi di selezione e di formazione; la cultura monocorde che la caratterizza (in prevalenza ancora giuridica); la sua scarsa mobilità professionale nella sfera pubblica e tra quella pubblica e quella privata e l'integrazione nell'alta dirigenza politico-economica» (Melis, 2014: 107). Vado quindi a riferirmi al superamento di una mera funzione burocratico esecutoria, rinforzando quel ruolo partecipativo propulsivo "che può essere esercitato solo in presenza di capacità tecniche e di risorse cognitive che all'interno dei Ministeri siano dotati di capacità di *problem solving*" (Gualmini, 2006). Riconoscendo anche nel profilo dei funzionari giuridico pedagogici una carriera dirigenziale, è possibile lavorare su una medesima intenzione riflessiva nel lavoro di équipe che si muove nel penitenziario, «perché il gruppo si percepisca come tale, e come gruppo si presenti agli altri, (…) occorre che i suoi membri individuino valori comuni e comuni finalità del vivere insieme e condividano certe interpretazioni del proprio passato, recente e lontano» (Cerutti, 1996: 7-9).

Conclusioni

Dare spazio alla carriera dirigenziale dei funzionari giuridico-pedagogici significa assumere il mandato risocializzativo come funzione preminente all'interno dell'istituzione carcere e della società. Significa trasformare una statuizione, un'organizzazione, in pratica sociale, rinforzando la problematizzazione e l'interpretazione delle sue criticità e dei suoi rischi. L'uscita da un'istituzione come isola a sé stante e campo di stigmatizzazione ed esclusione (Goffman, 2010) può essere avviata mediante la sua trasformazione in *lifelong learning organization*. Considerare gli operatori

della rieducazione come promotori del cambiamento è il punto di partenza per rafforzare il mandato della risocializzazione. Riconoscere l'importanza del mandato pubblico significa porre l'educazione come un destino comune e come una responsabilità socialmente condivisa.

Riferimenti bibliografici

Accordini M., Saita E., Tramontano M. (2015). Identità in cambiamento: il ruolo del funzionario della professionalità giuridico-pedagogica nelle carceri. *Narrare i gruppi. Etnografia dell'interazione quotidiana. Prospettive cliniche e sociali*, 10(3). Cremona: Giuseppe Licari Editore. https://www.narrareigruppi.it/index.php?journal=narrareigruppi&page=article&op=view&path%5B%5D=3-10-3-2015

Amato N. (1990). *Oltre le sbarre*. Milano: Mondadori.

Bauman Z. (2000). *La solitudine del cittadino globale*. Milano: Feltrinelli.

Beck U. (2000). *La società del rischio. Verso una nuova modernità*. Roma: Carocci.

Benelli C., Gijón Casares M. (2020). *(In)tessere relazioni educative. Teorie e pratiche di inclusione in contesti di vulnerabilità*. Milano: FrancoAngeli.

Cerutti F. (1996). *Identità e politica*. Bari: Laterza.

Comi E. (2025). Il trattamento penitenziario e il trattamento rieducativo come species di servizio pubblico. *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, 16. https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=52270

Contini M. (2006). Categorie e percorsi del problematicismo pedagogico. *Ricerche di pedagogia e didattica*, 1(7). https://amsacta.unibo.it/

Della Casa F., Giostra G. (2025). *Manuale di diritto penitenziario*. Torino: Giappichelli.

Dozza L. (2018). Il carcere. Ora, istituto di prevenzione e pena: quale rieducazione? In: Cerrocchi L., Dozza L. (a cura di), *Contesti educativi per il sociale. Progettualità, professioni e setting per il benessere individuale e di comunità*. Milano: FrancoAngeli.

Dubet F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris: Éditions du Seuil.

Freire P. (2014). *Pedagogia dell'autonomia*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.

Giordano F. (2023). Intervista a cura di Ilaria Dioguardi su vita, ricerche e detenzione. *Vita*. https://www.vita.it/carcere-e-tempo-di-valutare-il-servizio/

Goffman E. (2010). *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Torino: Einaudi.

Gualmini E. (2006). *La pubblica amministrazione in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Lizzola I., Eusebi L. (2004). *La risposta al reato. Oltre il diritto di punire*. CNCA – Coordinamento nazionale comunità accoglienti. https://www.cnca.it/wp-content/uploads/attachments/Giustizia_riparativa_Lizzola_La_risposta_al_reato.pdf

Lombardi Vallauri L. (2012). Postfazione. In: *I giorni scontati. Appunti sul carcere*. Roma: Sandro Teti Editore.

Maggio P. (2021). Il carcere nell'esperienza di due direttori. *Sistema Penale*. https://www.sistemapenale.it/it/recensione/maggio-carcere-esperienza-due-direttori

Melis G. (2014). La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione. *Scienza e politica per una storia delle dottrine*, XXVI(50). Bologna: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

Ministero della Giustizia (2024). Dati dei detenuti lavoranti al 31 dicembre. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1447684

Ministero della Giustizia (2025). Circolare dell'Unità di crisi del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, n. 0435332.U del 13 ottobre 2025. https://www.poliziapenitenziaria.it/wp-content/uploads/2025/10/circolare_dap_ottobre_2025.pdf

Mosconi G. (2024). *Decostruire la pena*. Milano: Mimesis Edizioni.

Palma M. (2023). *Relazione al Parlamento del Garante nazionale delle persone private della libertà personale*. Roma: Eurolit.

Pitzalis M. (anno da verificare). *L'educatore penitenziario: ipotesi per una socioanalisi*. Quaderni del Dipartimento di ricerche economiche e sociali, sezione Sociologia. Cagliari: Università degli Studi di Cagliari.

Reale L. (2023). Intervista a Roberto Bezzi, responsabile dell'area educativa della II Casa di reclusione di Milano Bollate. *Giustizia Insieme*. https://www.giustiziainsieme.it/it/giustizia-pene/2764-intervista-di-laura-reale-a-roberto-bezzi

Sartarelli G. (1998). Riflessioni sulla formazione e sul ruolo dell'educatore penitenziario. *Rassegna criminologica e penitenziaria*, 1(3). Roma: Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. https://rassegnapenitenziaria.giustizia.it/raspeni tenziaria/cmsresources/cms/documents/24948.pdf

Sartori V. (2023). *Il trattamento rieducativo nel contesto penitenziario Due Palazzi: il ruolo e i compiti del funzionario della professionalità giuridico-pedagogica*. Tesi magistrale, Università degli Studi di Padova. https://thesis.unipd.it/retrieve/c30d7e68-0d70-4072-95d1-678e70630ad8/TESI%20MAGISTRALE%20SARTORI%20VALENTINA.pdf

Sturniuolo I. (1983). Ruolo, compiti e profilo del direttore penitenziario. *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2(3). Roma: Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

XX Rapporto sulle condizioni di detenzione (2024). Staff e operatori penitenziari. Roma: Associazione Antigone. https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/staff-e-operatori-penitenziari/

Weber M. (2004). *La scienza come professione. La politica come professione*. Torino: Einaudi.

Zeni E. (2012). Noi a Lodi facciamo così: storia di un'esperienza. In: *I giorni scontati. Appunti sul carcere*. Roma: Sandro Teti Editore.

Alberto Pesce (2025)
Etnografia della negazione, violenza di genere e costruzione della colpa nelle narrazioni dei detenuti
Aracne

di *Rafaela Hilario Pascoal*[*]

Il volume *Etnografia della negazione. Violenza di genere e costruzione della colpa nelle narrazioni dei detenuti* di Alberto Pesce rappresenta un contributo significativo al dibattito sociologico sulla violenza di genere e sulle strategie discorsive attraverso cui gli autori di reato interpretano e giustificano le proprie condotte. Inserendosi nel solco degli studi italiani e internazionali sulla violenza di genere (Giulini, Xella, 2011), l'opera si distingue per l'attenzione rivolta alle narrazioni di 128 detenuti riconosciuti penalmente responsabili dei reati di maltrattamenti, violenze sessuali e femminicidi, commessi contro soggetti di età superiore a 14 anni, offrendo una prospettiva originale sulle modalità con cui la responsabilità viene negata, attenuata o trasferita sulle vittime.

L'autore adotta una concezione della *gender-based violence* come "concetto ombrello", mostrando come essa si manifesti lungo un continuum che attraversa diverse forme di abuso – fisico, psicologico, sessuale e simbolico – e diverse relazioni di prossimità (Bartholini, 2013). La violenza di genere viene rappresentata come una pratica sociale inscritta in rapporti di potere asimmetrici e culturalmente legittimati, che continua a fornire risorse simboliche alla legittimazione del dominio maschile (Bourdieu, 1998). Quando la donna mette in discussione l'ordine relazionale tradizionale, l'uomo sperimenta una frattura dei propri schemi interpretativi e del proprio ruolo sociale e ricorre alla violenza come risposta finalizzata alla ricostruzione di una posizione di dominio e al ripristino di un assetto gerarchico ritenuto naturale nel proprio processo di socializzazione.

DOI: 10.5281/zenodo.23695465

[*] Università degli Studi di Palermo. rafaeladaconceicao.hilariopascoal@unipa.it.

L'etnografia consente di individuare le fratture narrative e le strategie discorsive attraverso cui gli intervistati rielaborano la propria esperienza, minimizzando la gravità degli atti commessi e attribuendo la responsabilità alle vittime o al contesto. L'impiego di tali strategie è trasversale a tutti i profili dei detenuti; infatti, uno dei risultati più significativi della ricerca riguarda proprio l'assenza di un profilo unico del maltrattante. I detenuti intervistati appartengono a diverse classi sociali, cittadinanze, livelli di istruzione, percorsi biografici e contesti culturali. Nonostante la presentazione di un profilo eterogeneo dei detenuti, che conferma che la violenza di genere è una possibilità inscritta nei modelli culturali di maschilità egemonica, manca un'analisi della trasmissione intergenerazionale della violenza.

Molti partecipanti descrivono il sistema giudiziario come eccessivamente orientato alla tutela delle donne e percepiscono le trasformazioni sociali connesse all'emancipazione femminile come una minaccia ai propri privilegi. Il senso di anomia maschile si rivela un fenomeno collettivo, dove gruppi di uomini, come gli Incel - *Involutary celibates*, interpretano la crescente emancipazione femminile come manifestazione di un ordine sociale ingiusto nei confronti degli uomini (Dordoni, Magaraggia, 2021). Ne consegue come tali processi di reinterpretazione vittimistica della realtà sociale producano forme di deumanizzazione del genere femminile che contribuiscono a legittimare, trovando una significativa corrispondenza in contesti discorsivi, atteggiamenti di controllo, ostilità e violenza.

Nel complesso, il volume offre un contributo importante alla comprensione sociologica della violenza di genere, e di grande interesse non soltanto per studiosi, ma anche per operatori sociali e professionisti del sistema penale. Rimangono comunque alcune questioni aperte che potrebbero costituire interessanti sviluppi di ricerca, come l'approfondimento del ruolo della violenza assistita e delle esperienze familiari pregresse nella costruzione degli schemi interpretativi dei detenuti e della trasmissione intergenerazionale della violenza.

Riferimenti bibliografici

Bartholini I. (2013). *Violenza di prossimità. La vittima, il carnefice, lo spettatore e il «grande occhio»*. Milano: FrancoAngeli.

Bourdieu P. (1998). *Il dominio maschile*. Milano: Feltrinelli.

Dordoni A., Magaraggia S. (2021). Modelli di mascolinità nei gruppi online Incel e Red Pill: narrazione vittimistica di sé, deumanizzazione e violenza contro le donne. *About Gender*, 10(19): 35-67. https://doi.org/10.15167/2279-5057/AG2021.10.19.1268

Giulini P., Xella C.M. (2011). *Buttare la chiave? La sfida al trattamento degli autori di reato sessuale*. Milano: Raffaello Cortina.