anno III, n. 1, 2013
data di pubblicazione: 12 aprile 2013

LA COSTRUZIONE DELLA SICUREZZA*

di Maria Luisa Maniscalco

Il lavoro di polizia si situa oggi in un equilibrio instabile, generato da una serie di tensioni provenienti dalla crescente complessità, a sua volta frutto di una serie di trasformazioni; le polizie delle società di matura democrazia tendono sempre meno a porsi come istituzioni funzionali al potere politico e sempre più come perno di un potere che resta socialmente costruito, con la partecipazione della maggioranza dei cittadini. Il passaggio da una polizia statalista, esclusiva espressione dell'esecutivo e quindi autoritaria, ad una maggiormente orientata alla comunità ha comportato notevoli modifiche a livello organizzativo, nelle pratiche operative e nei comportamenti. Se la prevenzione, il controllo e la repressione del crimine costituiscono l'aspetto più ovvio e meno discusso

* Questo scritto fa parte di un lavoro più ampio in corso di pubblicazione: *Fare Polizia. Dalla centralità dell'ordine pubblico alla costruzione della sicurezza*, in *Produrre sicurezza. Agenti, Assistenti e Primi Dirigenti della Polizia di Stato di fronte ad una società in cambiamento* (F. Antonelli, L. Giobbi, M. L. Maniscalco, V. Rosato), Franco Angeli editore.

dei compiti di polizia, altri aspetti, più pro-sociali, non sono meno rilevanti. La sicurezza interna di un paese somma, da una parte, la sicurezza dello Stato, delle sue istituzioni e la certezza delle sue leggi, dall'altra la sicurezza dei cittadini e dello spazio locale; è una sicurezza ad ampio raggio e non lesiva dei diritti (e, tra tutti, anche quello alla protesta) e delle libertà. Una "Polizia del cittadino" tiene in gran conto le percezioni e le esigenze della popolazione e si pone al suo "ascolto". In Italia, come nel resto d'Europa, la protezione del cittadino è stata sempre considerata prerogativa dello Stato, pertanto il "sentirsi sicuri" è strettamente – anche se non esclusivamente – connesso alle azioni e alle rappresentazioni di affidabilità ed efficienza delle forze di polizia.

Per questo abbiamo ritenuto utile inserire nel questionario una domanda che sollecitava il parere degli intervistati su quanto si sentissero sicuri i cittadini del luogo dove prestavano servizio (D.11 «Sempre con riferimento al luogo dove presti attualmente servizio, secondo la tua opinione quanto si sentono sicuri i cittadini?»); questa domanda ha rappresentato anche un test indiretto di autovalutazione dell'operato della Polizia di Stato. I risultati hanno evidenziato un maggiore o minore ottimismo a seconda della propria posizione gerarchica; infatti, come mostra la tabella n. 10, le posizioni più elevate sono caratterizzate da una visione più positiva circa il livello di sicurezza percepito dagli abitanti del luogo dove veniva prestato servizio. La differenza appare ancora più netta cumulando le risposte "molto sicuri/abbastanza sicuri" da una parte e "poco sicuri/per niente sicuri" dall'altra. Nel primo, caso a ritenere molto o abbastanza sicuri i cittadini è il 75,5% del

campione dei Primi Dirigenti, contro il 58% circa degli Agenti/Assistenti, con uno scarto percentuale non indifferente. Il dato potrebbe essere interpretato in base alla diversa mappa delle minacce e dei rischi sul luogo di servizio sopra commentata; in modo particolare gli Agenti/Assistenti hanno sottolineato, al Sud e nelle Isole, la rilevanza della minaccia della criminalità organizzata e della microcriminalità, fenomeni fortemente incidenti sul tessuto sociale e in grado di alterare il pacifico svolgersi delle attività quotidiane. Per i Primi Dirigenti, infine, potrebbe aver influito una valutazione più positiva dell'organizzazione, con la quale probabilmente, come spesso capita per le posizioni più elevate nella carriera, maggiormente si identificano.

Tab. 10 - «Con riferimento al luogo dove presti servizio, secondo la tua opinione quanto si sentono sicuri i cittadini?»

	Primi Dirigenti	*Agenti/Assistenti*
Molto sicuri	6,0%	3,8%
Abbastanza sicuri	69,5%	54,1%
Poco sicuri	24,5%	40,8%
Per niente sicuri	-	1,3%

Attraverso l'articolazione delle risposte per sub-campioni di area geografica emergono ulteriori significative differenziazioni: nel Sud e nelle Isole la percezione della sicurezza da parte dei cittadini viene giudicata, dagli intervistati, come la più bassa; al Nord, invece, si registrano le percentuali più positive; questo andamento si riscontra sia nelle

opinioni degli Agenti/Assistenti sia in quelle dei Primi Dirigenti, a testimonianza di come le valutazioni siano frutto anche delle istanze provenienti dai territori.

Tab. 11 - Agenti/Assistenti, «Con riferimento al luogo dove presti servizio, secondo la tua opinione quanto si sentono sicuri i cittadini?» Per Aree territoriali

	Nord	*Centro*	*Sud e Isole*
Molto/Abbastanza sicuri	65,5%	59,7%	48,0%
Poco/Per niente sicuri	34,5%	40,3%	52,0%

Tab. 12 - Primi Dirigenti, «Con riferimento al luogo dove presti servizio, secondo la tua opinione quanto si sentono sicuri i cittadini?» Per *Aree territoriali*

	Nord	*Centro*	*Sud e Isole*
Molto/Abbastanza sicuri	88,5%	75,9%	69,0%
Poco/Per niente sicuri	11,5%	24,1%	31,0%

Nel complesso, i risultati ottenuti delineano una valutazione piuttosto positiva, sia pure, come si è visto, non priva di punte di criticità. In questa rappresentazione, la Polizia di Stato diventa una risorsa irrinunciabile per il bene della "collettività di prossimità" e della sua sicurezza.

L'ultima domanda analizzata in questa parte chiedeva un'indicazione circa la modalità di "costruzione" della sicurezza. L'approccio "costruzionista" adottato nell'indagine è motivato anche dal fatto che dai colloqui e dalle interviste

preparatorie per la stesura del questionario era emersa, coerentemente al modello teorico di partenza, la matura consapevolezza che la sicurezza non vada considerata come "dato" o come condizione del sistema sociale, da mantenere esclusivamente ad opera di corpi dello Stato attraverso un'azione di sorveglianza e di controllo. Questa concezione non riesce a coglierne la natura di bene pubblico a cui tutti hanno diritto e a cui tutti debbono contribuire, idea ormai abbastanza diffusa anche nelle forze di Polizia; un bene pubblico prevede la non rivalità nel consumo e non presenta esclusioni nell'utilizzo. Inoltre l'ideologia organizzativa che tende ad andare oltre i meri compiti della tutela dell'ordine legale – e quindi dell'individuazione e consegna dei trasgressori agli organi giudiziari – induce a muoversi verso una concezione della sicurezza condivisa e socialmente legittimata, oltre che giuridicamente legittima.

Intesa come bene pubblico immateriale, la sicurezza risulta dal concorso di una molteplicità di fattori in un processo dinamico; è un farsi continuo, a cui lavorano i corpi specializzati dello Stato, ma che richiede anche la collaborazione di molte istituzioni e di tutti i cittadini; va prodotta collettivamente e continuativamente. Accanto all'aspetto giuridico in senso stretto (la sicurezza è la tutela delle norme giuridiche che regolano la vita collettiva), che rimane primario e irrinunciabile, emergono molteplici dimensioni (sociali, culturali e psicologiche), che concorrono a "costruire" un contesto sicuro e come tale vissuto e percepito. Le pratiche quotidiane degli attori e le loro definizioni della situazione rivestono un ruolo essenziale nell'aumentare o

diminuire il senso di sicurezza e in tal modo anche la capacità di resilienza di un sistema sociale rispetto a vulnerabilità, rischi e minacce, evitando panici sociali e comportamenti aberranti di singoli e di massa.

Altro presupposto per concepire la sicurezza come produzione sociale è che ci sia una "collaborazione" anche nella sua definizione; le persone intendono cose diverse quando affermano di volersi sentire sicure; divergono le sensibilità nei riguardi dei problemi ecologici, della sicurezza alimentare ed economica, delle migrazioni, della criminalità predatoria e organizzata, dell'uso delle droghe e del relativo traffico, nonché dello stesso terrorismo. In un mondo fatto di "frammenti" culturali, i diversi modi di concepire la sicurezza possono scontrarsi; inoltre in molte situazioni non è più facile distinguere tra misure di sicurezza e fonti di rischio. Anche presso l'opinione pubblica si riscontra una diffusa consapevolezza che ogni tipo di misura di sicurezza può, a sua volta, essere fonte di pericolo: non esiste nessun tipo di sicurezza "sicura". Alcuni esempi sulla difficoltà di individuare misure di sicurezza "sicure" possono includere: a) L'aumento delle protezioni a favore di un gruppo che, in una società segmentata, potrebbe costituire una minaccia per gli altri, o per lo meno venire percepito come tale; b) L'incremento di corpi privati di sicurezza che potrebbe rappresentare una sfida per le forze di polizia statali e non condividere gli stessi standard nei riguardi dei diritti civili e del *rule of law*. A sua volta, un senso elevato di insicurezza può indurre i privati cittadini – o almeno alcune categorie a rischio – ad armarsi per difendersi, ma la

diffusione di armi nella popolazione è di per sé un rischio e un fattore di insicurezza generalizzata[1].

A fronte di siffatta complessità, la domanda sulle modalità di "costruzione" della sicurezza ha tentato una semplificazione; i sette *item* in cui è stata articolata si possono raggruppare concettualmente in quattro dimensioni che evidenziano, rispettivamente, l'importanza:

- Della collaborazione interna e internazionale con diverse istituzioni e con altre forze di polizia;
- Della collaborazione con i cittadini e con le organizzazioni della società civile;
- Della prevenzione realizzabile attraverso efficaci politiche sociali e con la costruzione di comunità più solidali, tolleranti e coese;
- Del ruolo professionale della Polizia di Stato da rafforzare attraverso investimenti sul capitale umano e materiale.

Queste dimensioni enfatizzano: a) una costruzione relazionale e interattiva della sicurezza; b) una costruzione "preventiva" della sicurezza, attraverso interventi a sostegno della pace e del capitale sociale; c) una costruzione

[1] La situazione degli Stati Uniti è emblematica al riguardo; il secondo emendamento della Costituzione sostiene il diritto dei cittadini di detenere e portare armi e, in tutti gli Stati dell'Unione, la legislazione è piuttosto permissiva . Sulla scia della crescente criminalità e di stragi clamorose alcune restrizioni sono state introdotte ed è iniziato un dibattito in proposito.

professionale della sicurezza, attraverso il rafforzamento delle capacità investigative e di intervento. La tabella 13 riassume i risultati ottenuti.

Tab. 13 – «Secondo la tua opinione, oggi, in generale, la sicurezza si costruisce»

	Primi Dirigenti	*Agenti/Assistenti*
Dal basso, assieme ai cittadini e a tutti i soggetti interessati della società civile	29,1%	28,6%
Attraverso efficaci politiche sociali	18,7%	16,4%
Potenziando mezzi e risorse a disposizione delle forze di Polizia	12,1%	25,5%
Attraverso un lavoro, anche investigativo, lontano dai riflettori	6,6%	10,5%
Attraverso la costruzione di comunità più solidali, tolleranti e coese	4,5%	2,3%
Migliorando la collaborazione con le forze di Polizia degli altri paesi	29,1%	4,0%
Migliorando la collaborazione con le altre istituzioni, compresi i corpi di polizia locale	-	12,7%

Coerentemente con un modello di "Polizia del cittadino", che si declina nei nostri campioni come istituzione che cerca il consenso e la legittimazione da parte della popolazione, si è

sviluppata l'idea che anche nel concreto svolgimento della propria professione sia utile una collaborazione con i cittadini e con le organizzazioni della società civile[2]. Sia nei Primi Dirigenti che negli Agenti/Assistenti le percentuali più elevate (rispettivamente 29,1% e 28,6%) hanno espresso l'opinione che per una sicurezza partecipata, inclusiva e dialettica[3] sia possibile trarre risorse utili dalla società civile, mentre un'apertura verso il sociale, l'enfasi sulla ricerca di una stabilità economica e il richiamo di quella che si può definire un'etica della sollecitudine (*ethics of care*) hanno sicuramente influenzato quelle parti dei campioni che, assumendo un concezione ampia della sicurezza, hanno scelto la modalità «La sicurezza si costruisce attraverso efficaci politiche sociali» (18,7% per i Primi Dirigenti e 16,4% per gli Agenti/Assistenti). Sempre al sociale, infine, si riferiscono le percentuali, di gran lunga inferiori (4,5% per i Primi Dirigenti e 2,3% per gli Agenti/Assistenti), di quanti hanno manifestato l'opinione che per la sicurezza sia importante la realizzazione di comunità più solidali, tolleranti e coese. In sintesi, oltre la metà dei Primi Dirigenti e poco meno della metà degli Agenti/Assistenti ritengono la costruzione della sicurezza una funzione pubblica, da svolgere in

[2] Da tempo è noto il ruolo della società civile (volontariato e terzo settore) in attività concertate con le autorità preposte a tutela della sicurezza intesa in senso lato, a cominciare dal ruolo svolto dai volontari della protezione civile e dal volontariato cittadino, fatto per lo più da anziani che, in raccordo con la polizia municipale, svolgono ormai un ruolo determinante in progetti che hanno l 'obiettivo di salvaguardare la sicurezza intorno alle scuole e nei parchi.

[3] Questa concezione, sia pure a fatica, si sta affermando con la partecipazione ad un controllo sociale diffuso da parte di diversi settori della pubblica amministrazione e della società civile.

collaborazione con gli *stakeholder*. I risultati confermano l'idea per cui, nel momento in cui la sicurezza esce dalla semplice e rigorosa tutela della norma giuridica per entrare in uno spazio semantico più ampio, le dimensioni sociali acquisiscono primazia, rendendo la Polizia di Stato un organismo che si percepisce vicino e integrato con la cittadinanza, con i suoi bisogni e le sue pratiche.

Un altro aspetto significativo che contribuisce a caratterizzare il quadro attuale della produzione di sicurezza è rappresentato dalla condivisione, a livello locale, delle responsabilità tra le autorità garanti dell'ordine pubblico e le amministrazioni locali in una concezione di sicurezza allargata alla qualità della vita del contesto urbano. Tra i diversi strumenti individuati per raccordare le forze dell'ordine e le amministrazioni locali ci sono, per esempio, i "Protocolli di intesa sulla sicurezza" che formalizzano un accordo tra prefettura e città per il coordinamento delle iniziative legate alla *governance* complessiva della sicurezza urbana. Tali protocolli prevedono lo sviluppo di progetti comuni a tutto campo – dalla riqualificazione urbana alla mediazione dei conflitti, dalla presenza sul territorio alla ridefinizione del ruolo della polizia municipale.

Interrogati su questa nuova dimensione della sicurezza, i nostri intervistati hanno dimostrato una scarsa propensione a questo tipo di collaborazione intra-istituzionale; solo il 12,7% degli Agenti/Assistenti infatti ha affermato che «La sicurezza si costruisce migliorando la collaborazione con le altre istituzioni, compresi i corpi di polizia locale». Tale modalità di risposta è addirittura assente nel campione dei Primi Dirigenti che

sembrerebbero non propensi a condividere il "controllo" del territorio con altri settori della pubblica amministrazione; così, se il cittadino – che comunque, in ultima istanza, rimane un fruitore del servizio di sicurezza – è visto come una possibile risorsa ai fini della sua costruzione, ciò non accade per i pubblici amministratori e per le altre tipologie di polizie, considerati *competitors*, tra l'altro privi del *know how* necessario. Il campione dei Primi Dirigenti esprime invece un forte orientamento a collaborare con le forze di polizia degli altri paesi, dimostrando di ritenere la dimensione sovranazionale e internazionale una strada irrinunciabile. D'altronde quest'ultima presenta una tradizione consolidata (si pensi all'Interpol, struttura intergovernativa con 181 membri operante dal 1923), più recenti strutture (come, per esempio, le agenzie europee Europol, Eurojust e Frontex) e strumenti innovativi (per esempio i gruppi investigativi comuni costituibili su accordi bilaterali in base alla Convenzione sul crimine internazionale, conclusa a Palermo nel 2000). Le risposte sono anche coerenti con l'opinione dei Primi Dirigenti circa l'importanza della minaccia del terrorismo internazionale, mentre il focus dell'attenzione degli Agenti/Assistenti resta molto più concentrato sul territorio dove si opera, con la conseguenza di attribuire poca rilevanza alle dimensioni transnazionali della criminalità o, comunque, considerando poco influente questo aspetto nel determinare l'efficacia dell'agire di polizia.

Sono sempre gli Agenti/Assistenti che, per una quota non indifferente (36%), riportano la "costruzione" della sicurezza all'interno dell'azione di un modello di polizia incentrato sulla

sua missione prevalente, tesa verso la garanzia della legalità (in generale) e il contrasto del crimine. Questa percentuale, che raccoglie oltre 1/3 degli intervistati, si divide al suo interno in un 25,5% che sottolinea la necessità di un potenziamento dei mezzi e delle risorse a disposizione delle forze di polizia – ad ulteriore conferma che per un quarto del campione la Polizia di Stato è in molti casi impotente a fronteggiare la criminalità per carenze strutturali –, il restante 10,5% ritiene invece che «La sicurezza si costruisce attraverso un lavoro, anche investigativo lontano dai riflettori» – richiamando un'attività "classica", silenziosa e penetrante nel tessuto sociale (eppure da questo non distaccata perché solo la conoscenza del territorio e dei fenomeni investigati può assicurare l'efficacia e l'efficienza del servizio svolto). Queste due dimensioni incontrano minore interesse (18,7%) presso i Primi Dirigenti.

Nel complesso, i dati sin qui discussi forniscono indicazioni che sembrerebbero segnalare l'avvenuto passaggio, nell'opinione dei campioni intervistati, da una Polizia di Stato come "forza" ad una Polizia di Stato come "servizio", minimalizzando le questioni dell'ordine pubblico in favore di un'articolata concezione della sicurezza, da costruire in collaborazione con altri attori. Ma se in entrambi i campioni l'attenzione verso la collaborazione con i cittadini e con le organizzazioni della società civile e l'apprezzamento per l'efficacia delle politiche sociali sono espressi pressoché in ugual misura, rendendo la Polizia di Stato un organismo che si percepisce vicino e integrato con la cittadinanza, per le altre dimensioni i campioni si differenziano. Radicamento al territorio, orientamento localistico e interesse al potenziamento

dei mezzi e delle risorse per il tradizionale lavoro investigativo connotano le opinioni e le valutazioni del campione degli Agenti/Assistenti, che, sia pure in una percentuale non particolarmente rilevante, tiene in debito conto, per il controllo del territorio, anche la collaborazione con le altre istituzioni, compresi i corpi di polizia locale, mentre quello dei Primi Dirigenti si configura più sensibile e interessato agli aspetti transnazionali della propria funzione.

Questa differenza, che riproduce la gerarchia delle minacce e dei rischi espressa, può essere vista sia come una risorsa sia come un rischio per l'organizzazione; da una parte attesta l'avvenuta internalizzazione della complessità, che necessita sia di attenzione ai processi e alle minacce transnazionali sia di adattabilità alle diverse concrete situazioni locali, dall'altra rischia di segnare una discontinuità tra i settori e i livelli dell'organizzazione che, in assenza di un'adeguata comunicazione interna, può rappresentare una debolezza.