

A14

Culture, ruoli e organizzazione della sicurezza

Tra diffusione e specializzazione

a cura di

Michele Negri

Presentazione di

Flaminia Saccà





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0546-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2017

*Alle donne e agli uomini che lavorano per la sicurezza del nostro Paese,
nelle istituzioni, della difesa, della giustizia e della sicurezza,
e in ambito civile. Al loro spirito di corpo, di sacrificio, di servizio,
ma soprattutto alla professionalità e all'impegno profuso
in un contesto operativo per definizione insicuro*

Indice

- 9 *Presentazione*
Flaminia Saccà
- 13 *Premessa*
Michele Negri
- 15 *Introduzione*
Michele Negri
- 19 **Capitolo I**
Per una semantica della sicurezza
Michele Negri
- 1.1. Il concetto di sicurezza, 19 – 1.2. La sicurezza come bisogno neo – materialista, 21 – 1.3. La sicurezza come valore, 22 – 1.4. La sicurezza come diritto, 24 – 1.5. Il concetto di insicurezza, 25 – 1.6. Insicurezza e protezione, 25 – 1.7. L'insicurezza e la devianza: aspetti individuali e organizzativi, 26.
- 33 **Capitolo II**
La cultura della sicurezza
Michele Negri
- 2.1. La percezione della sicurezza e dell'insicurezza: alcuni fattori in gioco e il fenomeno della *securization*, 33 – 2.2. La sicurezza e la cultura, 35 – 2.3. L'inflazione dell'insicurezza sociale, 37 – 2.4. Il cursore della domanda di sicurezza e della insicurezza percepita: una spiegazione culturale, 39 – 2.5. L'impatto dell'insicurezza percepita sulle relazioni sociali e sulle politiche per la sicurezza, 41 – 2.6. Ambiente e sicurezza: il potere del contesto, 44 – 2.7. Percezioni e rappresentazioni sociali nel contesto della sicurezza, 47.
- 51 **Capitolo III**
Aspetti organizzativi e sistemici delle politiche per la sicurezza
Michele Negri, Giovanni Battista Colucci
- 3.1. Le politiche per la sicurezza, 51 – 3.2. Una tipologia di politiche pubbliche concernenti la sicurezza, 52 – 3.3. Politiche pubbliche concernenti la sicurezza e culture politiche, 53 – 3.4. Meccanismi di adattamento e di attivazione nelle politiche pubbliche riguardanti la sicurezza, 55 – 3.5. Verso un percorso di apprendimento politico?, 57 – 3.6. Sicurezza e livelli politico amministrativi: le politiche

locali, 59 – 3.7. Verso un nuovo sistema della sicurezza?, 62 – 3.8. Sicurezza è prevenzione: il fattore tempo, 67 – 3.9. Lo sviluppo in chiave preventiva delle politiche di sicurezza nelle città italiane, 71 – 3.9.1. *La prevenzione situazionale*, 72 – 3.9.2. *La prevenzione sociale*, 73 – 3.9.3. *La prevenzione comunitaria*, 74.

77 **Capitolo IV**

Partecipazione e specializzazione nelle politiche per la sicurezza

Michele Negri

4.1. La diffusione delle competenze e delle responsabilità, 77 – 4.2. Costruire la sicurezza: il contributo non specialistico e non professionale, 79 – 4.3. La sicurezza partecipata e le comunità di pratica, 80 – 4.4. La sicurezza partecipata nei contesti locali, 82 – 4.5. Culture politiche e partecipazione agli interventi per la sicurezza, 83 – 4.6. Dalle politiche della sicurezza alle politiche per la sicurezza, 84 – 4.7. Ruoli sociali diffusi e specialistici nelle politiche per la sicurezza, 85 – 4.8. L'impatto degli interventi locali e simbolici: piccoli cambiamenti, grandi effetti, 90 – 4.9. Democrazia partecipativa e sussidiarietà circolare, 94.

97 **Capitolo V**

Il sistema istituzionale della difesa e della sicurezza

Giovanni Battista Colucci

5.1. Il nuovo ruolo del locale nelle politiche concernenti la sicurezza, 97 – 5.2. Il contesto operativo delle istituzioni pubbliche della sicurezza, 98 – 5.3. I produttori della sicurezza, 99 – 5.4. Forze armate e sicurezza, 102.

115 *Conclusioni*

Michele Negri

119 *Bibliografia*

135 *Sitografia*

Presentazione

di FLAMINIA SACCÀ*

L'ottica di fondo proposta nel volume è quella della diffusione, applicata ai ruoli sociali e alle organizzazioni, ai valori sociali e ai bisogni, ai contesti reali e percepiti che contraddistinguono la sicurezza e l'insicurezza, con specifico riferimento, talvolta esplicito, talaltra sottinteso, al caso italiano.

La questione della sicurezza sta acquisendo un peso sempre più rilevante, sotto il profilo culturale, politico e sociale. È ampiamente oggetto di analisi pubblica ed è tematizzata da parte dei media, sia tradizionali sia social.

I toni sono spesso così accesi ed enfatici che la realtà finisce nell'ombra della sua narrazione. In un simile contesto, la crescente domanda di sicurezza è figlia di una sorta di illusionismo politico o di percezioni sociali molto distanti dalla realtà? La risposta che viene data è negativa, in relazione ad entrambe le ipotetiche cause dell'orientamento sociale di tipo securitario. Secondo Negri, si è semplicemente in presenza di un fenomeno di sviluppo culturale, che si sostanzia in una maggiore consapevolezza dei fattori di insicurezza. Accade così che si abbassi progressivamente il livello di tolleranza verso questo tipo di fenomeni e si determini un innalzamento dell'asticella del livello di sicurezza atteso. Come direbbe Castel (2011, pp. 54-55), ci troviamo in presenza di uno spostamento del *cursore della sicurezza* . La sicurezza è sostanzialmente irraggiungibile, poiché l'aspirazione alla protezione pone esigenze sempre nuove. Man mano che alcuni rischi sembrano scongiurati, si diventa più sensibili ad altri, senza soluzione di continuità, nell'ambito di un processo che sembra non poter avere mai una fine. Peraltro, si tratta di un cursore collocato molto in alto.

In un simile contesto culturale e operativo, chiaramente anche la risposta professionale più efficiente ed efficace possibile alla domanda di sicurezza non potrà mai nemmeno tentare di soddisfarla del tutto. Anzi, finirà col necessitare di tutti i possibili aiuti, ovvero di contributi diffusi. Questi ultimi potranno essere forniti, a vario titolo e in diversa misura, da tutti coloro che detengano quantomeno un livello di *competenza di base* . Tali *skills* possono essere peraltro considerati sia di pronto utilizzo, sia come potenziali presupposti formativi di una futura socializzazione specialistica.

* Professore associato di Sociologia dei fenomeni politici dell'Università degli Studi della Tuscia.

La politica, pur consapevole, forse, dell'impossibilità di garantire l'assoluta sicurezza dei propri cittadini, si assume comunque la responsabilità di *massimizzare la tutela materiale e la rassicurazione sociale*, formulando una promessa pressoché impossibile da mantenere. Tale fine viene perseguito attraverso interventi prevalentemente situazionali da parte di operatori specializzati (ovvero in attuazione di una tendenziale forte concentrazione dei contesti di senso e di azione) e in parte anche attraverso un impegno diffuso nello spazio e nel tempo. È soprattutto la seconda dimensione a presentarsi come innovativa e a suscitare maggiore interesse scientifico. Il senso attribuito alla diffusione nello spazio si riferisce principalmente all'intervenire mettendo in campo tutte le risorse a disposizione, sia da parte degli specialisti istituzionali e civili sia da parte dei non addetti ai lavori. Viene intesa dagli autori in chiave di presidio, di sorveglianza e di contrasto. La diffusione nel tempo si realizza in termini di azione sia preventiva (rispetto al medio o anche al lungo periodo), sia immediata, attraverso una estesa attività di deterrenza e di repressione delle aggressioni alla sicurezza, propria ed eventualmente anche altrui. Coniugando le dimensioni dei fenomeni di diffusione sociale viene tracciato il profilo di un contesto complesso e della relativa modalità di viverlo e confrontarsi con esso, a sua volta complessa.

Nel testo si cerca di dare risposta anche ad altre questioni, sia direttamente, in modo sintetico, sia tra le righe, nell'ambito di ragionamenti molto articolati. In primo luogo ci si chiede se sia o meno possibile costruire la sicurezza nella duplice direzione diffusa sopra delineata. La risposta è affermativa e, anzi, se ne sottolinea la necessità. In mancanza di questo tipo di connotazione e organizzazione, il rischio che si correrebbe sarebbe quello, infatti, di non riuscire ad andare oltre la dimensione contingente, ovvero di non riuscire a configurarsi in modo complesso. Altro tema di riflessione: quello descritto è un fenomeno societario o comunitario in senso sociologico o può accadere anche ad altri tipi di realtà collettive? In relazione al primo aspetto lo studio propone, in più passaggi, un'analisi del concetto di ruolo sociale, alla luce della classica distinzione tra ruoli diffusi, appunto, e ruoli specializzati. Per quel che riguarda il secondo, appare semanticamente ed euristicamente interessante l'introduzione del concetto di *organizzazione diffusa*, in quanto cerca di conciliare due concetti, come organizzazione e diffusione, che, nelle rispettive classiche definizioni, presentano più elementi distintivi che comuni, quasi a configurare un ossimoro. In fin dei conti, tale configurazione organizzativa, che viene descritta come costantemente in via di sviluppo, sembrerebbe fondata sulla *condivisione di responsabilità*, prima ancora che di compiti e di competenze, per la costruzione della sicurezza, e, soprattutto, connotato in chiave culturale, ovvero di modo comune di pensare, sentire e agire (in questo caso, nel contesto della sicurezza). Gli autori affrontano anche altri temi ricorrenti nel dibattito sulla sicurezza che

coinvolge studiosi e addetti ai lavori di settore, soprattutto con riguardo ad aspetti socio-politici e socio-organizzativi.

Nelle conclusioni del lavoro viene ripreso uno dei temi maggiormente trattati, affermando che:

L'uomo postmoderno in cerca di sicurezza deve andare alla continua ricerca di nuove soluzioni, adatte a un ambiente in continua trasformazione. Occorre non tralasciare nulla, perché il potere del contesto, fisico e sociale, anche quanto appare marginale o trascurabile, è in realtà sempre dotato di uno straordinario potenziale virale.

Tracciare confini netti e tentare di estromettere l'insicurezza dalla vita dei cittadini delle società contemporanee appare uno sforzo vano, sia perché quel che è fuori adesso, potrà essere reintrodotta domani, sia in quanto anche dall'esterno continuerà comunque ad essere possibile produrre insicurezza. Considerare tutto rilevante, affermare appieno la cultura della sicurezza, conciliare le politiche istituzionali e l'interventismo della cittadinanza attiva, fare prevenzione sia a lunga, sia a breve gittata temporale: sono i fondamentali requisiti dell'organizzazione per la sicurezza diffusa, in cui possano trovare spazio non solo i tradizionali ruoli moderni, specialistici, ma anche quelli, diffusi, che seppur tipici dell'epoca pre-moderna stanno riemergendo in modo dirompente in quella contemporanea. Secondo gli autori, è questo il senso della sicurezza su cui fondare politiche apparentemente ambiziose, ma in realtà assolutamente pragmatiche nel contesto sociale contemporaneo.

Premessa

Michele Negri

Il saggio è di carattere teorico, ma è scaturito da riflessioni sviluppate in numerosi studi di sociologia militare e sul sistema della sicurezza svolti empiricamente, che ho avuto modo di dirigere o a cui ho partecipato dai primi anni Novanta ad oggi. Il volume rappresenta una variante sintetizzata e aggiornata di un lavoro sulla sicurezza urbana di alcuni anni fa, che è stato rivisto ampiamente, soprattutto con l'intento di proporre una contestualizzazione più ampia e attuale dei concetti più rilevanti e di rafforzarne il contributo al ragionamento complessivo, introducendone anche altri. La versione precedente è stata modificata in moltissimi aspetti, a tal punto da non poter essere qualificata come una vera e propria seconda edizione (così come si era pensato di fare in un primo momento). Il nuovo volume che si colloca nel solco dell'altro e ne accoglie diversi contenuti, illustrandoli quasi sempre in una forma alternativa e spesso con significati differenti. Per praticità e per esigenze di estetica del testo, non si è proceduto a una completa virgolettatura dei brani a mia cura ripresi alla lettera dal lavoro precedente (lo si è fatto con pochissime eccezioni, come nel caso di definizioni di rilievo), né è stato invitato il lettore a effettuare un confronto nel caso di quelli solo minimamente modificati. Uno degli aspetti più macroscopicamente variati è rappresentato dagli estensori che hanno collaborato alla elaborazione del testo, non solo quali autori di alcune parti, ma anche condividendo le riflessioni volte alla sua rielaborazione. Flaminia Saccà, sociologa dei fenomeni politici, è stata coinvolta sia per l'autorevolezza in tema di culture politiche e di partecipazione politica, con particolare riguardo alle giovani generazioni nel contesto italiano, sia in quanto profonda conoscitrice dei miei lavori in tema di politiche della sicurezza e della difesa, avendoli accolti in alcune pubblicazioni a Sua cura. Giovanni Battista Colucci, che da tempo non si occupava di questioni sociologico militari e della sicurezza, è stato invece chiamato in causa perché ha collaborato a diversi miei studi e soprattutto partecipò a una ricerca da me diretta a metà degli anni Novanta per conto del Centro Militare di Studi Strategici. Da essa era scaturita una piccola pubblicazione, molto significativa nel mio percorso professionale, dal titolo *Il soldato della complessità: tra specializzazione e flessibilità*. Nello sviluppo del ragionamento sui ruoli sociali, ho infatti ritenuto necessario

tornare sulla questione anche con riferimento all'ambito militare, ma non soltanto alla luce dei grandi cambiamenti registrati ormai a vent'anni di distanza dalla conclusione di una fase sperimentale di operatività post guerra fredda. Oggi può dirsi completato un significativo percorso di apprendimento organizzativo da parte delle Forze Armate italiane, i cui esiti hanno concorso a definire il modello di sicurezza post guerra fredda e post 9/11 in corso di implementazione.

Un grande ringraziamento va a Gianfranco Gasperini e al Centro Militare di Studi Strategici, che hanno svolto un ruolo cruciale nel mio percorso formativo e professionale di sociologo militare e della sicurezza.

Un ringraziamento va anche ad Arianna Montanari, quale punto di riferimento concettuale e analitico, soprattutto in merito ad aspetti quali gli stereotipi e le rappresentazioni sociali.

Esprimo profonda gratitudine a Flaminia Saccà e a Giovanni Battista Colucci, per i suggerimenti, le riflessioni in comune e la faticosa collaborazione alla stesura del testo. Senza il loro contributo non sarebbe stato possibile aggiornare e, almeno in parte, rivedere le riflessioni di alcuni anni fa sui medesimi argomenti. Sono molto riconoscente anche nei confronti dei *ghost reader*, che hanno pazientemente letto, commentato e contribuito a emendare le versioni provvisorie del testo.

Una dedica speciale a tutti i miei familiari più stretti, soprattutto ai miei carissimi nipoti, Alessandro, un addetto ai lavori, che da alcuni anni ha intrapreso la carriera di Ufficiale dell'Esercito, e Giulio, che da qualche mese lavora in Ferrari e con il quale facciamo spesso chiacchierate "alte" e assolutamente interdisciplinari.

I ringraziamenti più calorosi vanno a mio figlio Giovanni, che nel frattempo ha completato brillantemente la seconda tappa del proprio percorso formativo scolastico e che mi aiuta a tenermi aggiornato sui nuovi modi di vivere delle generazioni più giovani, non facendomi mancare nemmeno i classici confronti tra adolescenti e adulti, e alla nostra carissima dottoressa Mirella, mamma e moglie, che si prende cura di noi con la sua inesauribile energia, allegria e fede.

Introduzione

Michele Negri

L'insicurezza è un fenomeno che affonda le sue radici non soltanto nella realtà esterna, rispetto agli individui, ai gruppi e alle collettività, ma anche e soprattutto all'interno di ciascuno di essi. In merito all'ipotetica irrazionalità delle valutazioni sulle condizioni di insicurezza, le spiegazioni che ne vengono fornite, insistendo, da un lato, sulla non corrispondenza con le effettive caratteristiche strutturali e contingenti della criminalità minuta e organizzata, oppure, dall'altro, sugli elementi ambientali che testimoniano varie forme di degrado, finiscono col fare implicitamente riferimento all'influenza dei fattori simbolici. A ciò si aggiunga che un cittadino, eventualmente escluso (o che si sente tale) dai processi decisionali, implementativi e valutativi delle politiche per la sicurezza, potrebbe avvertire la sensazione di non avere il controllo della situazione e palesare la volontà di recuperarlo. È anche grazie a fattori come questo che può emergere l'opportunità della *partecipazione diffusa*, non solo specialistica quindi, agli interventi di settore, da intendersi essenzialmente in termini, complessi, di vocazione e capacità operativa da implementare in contesti massimamente estesi, coerentemente con una accezione altrettanto ampia del senso della sicurezza e dell'insicurezza.

Il profilo del cittadino variamente partecipe è compatibile con il concetto di *organizzazione diffusa* (applicato in questo caso al sistema della sicurezza). Si tratta di un concetto che presenta diverse "assonanze" con quello di *organizzazione polifonica* (utilizzato da Roberts 2002, e Isaacs 2003; ispirato dal teorico letterario Batkin), che "sottintende che, alla pari di un'orchestra, le organizzazioni sono composte da tante voci che parlano simultaneamente" (Hatch 2009, p. 240). Un simile modello organizzativo è, per definizione, perfettamente idoneo per l'analisi di realtà sistemica di carattere pluralista e dinamico, in cui trovano espressione fenomeni subculturali o idioculturali¹, ovvero è in grado di tenere conto dei differenti contesti in cui un'organizzazione è chiamata ad operare e della varietà interna delle configurazioni organizzative. Non basta. La polifonia di un'organizzazione può essere in-

1. Una idiocultura, secondo la definizione del concetto data dal suo ideatore (Fine 1979, p. 734), è un sistema di conoscenze, credenze, comportamenti e consuetudini condivise dai membri di un piccolo gruppo, a cui essi faranno riferimento per orientare le interazioni interne future.

tesa in relazione sia alla presenza di diversi cantanti e musicisti, sia alla capacità propria di gran parte di costoro di modulare la voce in molti modi differenti, di utilizzarne soltanto uno proprio o, in modo più verosimile, di impiegare una pluralità di strumenti e di essere pronti a eseguire una pluralità di brani, grazie a una spiccata competenza non solo specialistica, bensì, nel contempo, anche fortemente adattiva. Tale abilità è in grado di portarli praticamente in ogni possibile luogo musicale, a partire da un “la” qualsiasi. Peraltro, andrebbero presi in considerazione anche i soggetti che si muovono dietro quinte o che, comunque, ricoprono ruoli di supporto e che svolgono i propri compiti in modalità antecedente, concomitante o successiva rispetto alle performance sonore.

In modo analogo, ma più evidente rispetto a quanto accade in un’organizzazione polifonica, un’*organizzazione diffusa* è una tipica organizzazione complessa. L’ambito concettuale e operativo della sicurezza, con le organizzazioni e gli addetti ai lavori che lo contraddistinguono nella configurazione attuale in Italia (al termine di un periodo di apprendimento e sviluppo avviato poco meno di trent’anni fa) parrebbe molto promettente per una applicazione di successo del modello organizzativo diffuso.

È soprattutto la partecipazione individuale piuttosto che quella associata e organizzata ad essere chiamata in causa dal concetto di diffusione² applicato alla sicurezza. A questo riguardo, sotto il profilo dell’analisi delle culture politiche, va posto in rilievo che la modalità partecipativa diffusa è coerente con una cultura politica innovativa (restando al caso italiano), tipica delle nuove generazioni politiche, in buona parte sovrapponibile al concetto di cultura civica (cfr. Saccà 2004a). In un simile contesto, la diffusione parrebbe costituire la premessa fondamentale per la creazione di una autentica cultura della sicurezza, in cui il pensare e il sentire non siano separati dall’agire, in relazione alla questione della sicurezza e dell’insicurezza. Questo non significa affatto escludere l’assolvimento specialistico dei compiti connessi alla realizzazione della funzione della sicurezza, bensì garantire un considerevole ed esteso supporto ad esso. Inoltre, occorre tenere conto dell’esigenza, per le istituzioni e le organizzazioni che gravitano nel sistema della sicurezza, di rendere fertile il terreno della diffusione, per esigenze sia di *turn over* delle risorse e di socializzazione anticipata agli eventuali futuri ruoli specialistici, sia di mobilitazione di una *attitudine resiliente*.

La conciliazione delle tre prospettive (istituzionale, associativa e individuale) può rappresentare un antidoto all’insorgere di fenomeni sia di eccessiva concentrazione (non solo specializzata e competente, ma anche

2. Il concetto è tipicamente sociologico, ma, seppur non condividendone la matrice sostanzialmente ideologica, presenta qualche analogia con teorie diffusioniste, di carattere antropologiche, relative alla cosiddetta «contaminazione culturale» (emerse a fine Ottocento, a lungo molto criticate e degenerate di scarsa considerazione, ma recentemente rivalutate in epoca di globalizzazione).

corporativa e legata a una logica d'interesse piuttosto che di responsabilità), sia di eccessiva frammentazione della partecipazione alle attività per la sicurezza. Anche una operatività per singola *issue*, tipica dei movimenti, del volontariato e dell'associazionismo in genere, può comunque assumere un senso complessivo, se inquadrata nell'ambito di una politica pubblica. Quest'ultimo aggettivo è da intendersi sia in quanto relativo a un soggetto statale, sia, preferibilmente, con riferimento all'azione in un contesto pubblico e con il coinvolgimento di un pubblico, che non si limita ad assistere o, nella migliore delle ipotesi, a dire la propria, ma garantisce, invece, un contributo talvolta utile (specialmente sotto il profilo simbolico ed esemplare), più spesso essenziale (per il conseguimento di scopi di portata generale).

Coerentemente con le esigenze analitico–descrittive appena descritte, la struttura del lavoro si articola nel modo seguente. Il primo capitolo è dedicato all'analisi del progressivo ampliamento dei significati della sicurezza e dell'insicurezza. In esso si cerca di gettare le basi per agevolare una interpretazione dell'evoluzione socio–culturale del fenomeno, oggetto di esame nel secondo capitolo. Nel terzo e nel quarto capitolo l'attenzione viene rivolta invece alle *policies* di settore, osservate in relazione agli aspetti socio–organizzativi prima e ai ruoli sociali poi, entrambi analizzati con riguardo ai processi di trasformazione in chiave di diffusione, di specializzazione e di integrazione solidale nei contesti comunitari, professionali e societari. Il quinto capitolo non ambisce certo all'eshaustività descrittiva delle questioni trattate, limitandosi invece alla messa in evidenza di alcuni aspetti relativamente innovativi, maturati di recente, in via di consolidamento o verosimilmente futuribili, utili a corroborare, anche in chiave esemplare, i ragionamenti sviluppati in altre parti del testo.