

SICUREZZA e SCIENZE SOCIALI

Fronti, Frontiere, Affrontamenti

a cura di
**Fabrizio Battistelli,
Giuseppe Ricotta**

FRANCOANGELI

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

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



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Direttore

Costantino Cipolla

Coordinatore scientifico

Susanna Vezzadini

Coordinatore editoriale

Andrea Antonilli

Comitato Scientifico Internazionale

Maurizio Ambrosini (Università Statale di Milano), Pino Arlacchi (Università di Sassari), Claudio Baraldi (Università di Modena e Reggio Emilia), Fabrizio Battistelli (Università di Roma "La Sapienza"), Michele Cascavilla (Università di Chieti), Salvatore Costantino (Università di Palermo), Vittorio Cotesta (Università di Roma Tre), Lucio D'Alessandro (Napoli-Università degli Studi Suor Orsola Benincasa), Alberto Febbrajo (Università di Macerata), Ivan Iurlo (Varsavia - Università "De Gasperi"), Robert Johnson (American University - Washington, DC), Silvio Lugnano (Napoli-Università degli Studi Suor Orsola Benincasa), Gemma Marotta (Università di Roma "La Sapienza"), Edward Maguire (American University - Washington, DC), Dario Melossi (Università di Bologna), David Nelken (Università di Macerata), Miguel Angel Nuñez Paz (Universidad de Huelva - ES), Salvatore Palidda (Università di Genova), Patrizia Pederzoli (Università di Bologna), Carlo Pennisi (Università di Catania), Franco Prina (Università di Torino), Monica Raiteri (Università di Macerata), Andrew Rudyk (John Jay College - NY), Ernesto Savona (Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano), Miguel Abel Suoto (Santiago de Compostela), Emilio Viano (American University - Washington, DC)

Comitato Editoriale

Andrea Antonilli (Università di Bologna), Stefano Becucci (Università di Firenze), Adele Bianco (Università di Chieti-Pescara), Nico Bortoletto (Università di Teramo), Rita Caccamo (Università di Roma "La Sapienza"), Silvia Cataldi (Università di Roma "La Sapienza"), Sergio Cecchi (Università di Verona), Giuseppina Cersosimo (Università di Salerno), Anna Civita (Università di Bari), Carmine Clemente (Università di Bari), Giancarlo Corsi (Università di Modena e Reggio Emilia), Anna Cugno (Università di Torino), Marialaura Cunzio (Suor Orsola Benincasa - Napoli), Liana Maria Daher (Università di Catania), Daniela Danna (Università degli Studi di Milano), Vito Darmento (Università del Salento), Deborah De Felice (Università di Catania), Consuelo Diodati (Università di Teramo), Maurizio Esposito (Università di Cassino), Luca Fazzi (Università di Trento), Silvia Fornari (Università di Perugia), Chiara Francesconi (Università di Macerata), Mariateresa Gammone (Università de L'Aquila), Grzegorz Kaczynski (Università di Catania), Michele Lanna (Seconda Università degli Studi di Napoli), Salvatore Licata (Università di Milano Bicocca), Michaela Liuccio (Università di Roma "La Sapienza"), Fabio Lo Verde (Università di Palermo), Marco Lombardi (Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano), Cristina

Lonardi (Università di Verona), Mara Maretti (Università di Chieti- Pescara), Pierluca Massaro (Università di Bari), Marco Monzani (Istituto Universitario Salesiano di Venezia IUSVE), Emmanuele Morandi† (Università di Verona), Giuseppe Moro (Università di Bari), Gian Guido Nobili (Regione Emilia-Romagna), Giovanna Palermo (Seconda Università degli Studi di Napoli), Paolo Parra Saiani (Università di Genova), Annamaria Perino (Università di Trento), Cirus Rinaldi (Università di Palermo), Eugenio Rossi (Università di Milano Bicocca), Elisabetta Ruspini (Università di Milano Bicocca), Alessandra Sannella (Università di Cassino), Armando Saponaro (Università di Bari), Chiara Scivoletto (Università di Parma), Rosemary Serra (Università di Trieste), Donatella Simon (Università di Torino), Eide Spedicato (Università di Chieti-Pescara), Ferdinando Spina (Università del Salento), Nicola Strizzolo (Università di Udine), Enrico Maria Tacchi (Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano), Stefano Tomelleri (Università di Bergamo), Giovanna Truda (Università di Salerno), Agnese Vardanega (Università di Teramo), Andrea Vargiu (Università di Sassari), Eleonora Venneri (Università di Catanzaro), Roberto Veraldi (Università di Chieti-Pescara), Francesco Vespasiano (Università degli Studi del Sannio), Francesca Vianello (Università di Padova), Maria Letizia Zanier (Università di Macerata)

Redazione

Teresa Carlone e Dafne Chitos (coordinatrici), Greta Baldani, Michele Bonazzi, Carmela Anna Esposito, Veronica Moretti, Antonia Roberta Siino
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Strada Maggiore 45, 40125 Bologna

Segreteria redazionale

sicurezzaescienze sociali@unibo.it

In copertina

Canaletto, La piazzetta con il campanile di San Marco, disegno (particolare), 1745, Windsor Castle, Royal Library. Progetto grafico di Elena Pellegrini

Redazione, amministrazione, distribuzione, abbonamenti

FrancoAngeli srl, viale Monza 106, 20127 Milano, tel. 02/2837141 Ufficio abbonamenti: fax 02/2895762, e-mail: riviste@francoangeli.it www.francoangeli.it
Coordinamento editoriale di Anna Buccinotti, e-mail: buccinotti@francoangeli.it

Abbonamenti

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito (www.francoangeli.it), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02.28.37.14.54/56) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della rivista. Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito. *L'abbonamento verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone*

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 283 del 9 settembre 2013 - Quadrimestrale – Direttore responsabile: Stefano Angeli - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano - Copyright 2016 by FrancoAngeli srl - Stampa: Digital Print Service s.r.l. - sede legale: via dell'Annunciata 27, 20121 Milano; sedi operative: via Torricelli 9, 20090 Segrate (MI) e via Merano 18, 20127 Milano.

I quadrimestre 2016 - Finito di stampare nel mese di giugno 2016

La cura editoriale e redazionale di questo numero è di Teresa Carlone e Carmela Anna Esposito

La rivista esce con il contributo di Transcrime



La rivista è sostenuta e interpreta le esigenze e le istanze pluralistiche dei Corsi di laurea universitari che, nel contesto italiano, insistono sulle tematiche criminologiche:

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” cleto.corposanto@unicz.it

Università Cattolica del Sacro Cuore
Laurea Magistrale in “Politiche pubbliche- curriculum Politiche per la sicurezza”
transcrime@unicatt.it

Università degli Studi “G. d’Annunzio” Chieti – Pescara
- Laurea Triennale “Sociologia e criminologia” claudio.tuozzolo@unich.it
- Laurea Magistrale “Ricerca Sociale, politiche della sicurezza e criminologia”
fabrizio.fornari@unich.it

Università degli Studi di Perugia
- Laurea Triennale “Scienze per l’investigazione e la sicurezza”
cdl-triennale.investigazioneesicurezza@unipg.it
- Laurea Magistrale “Scienze Socio-antropologiche per l’integrazione e la sicurezza sociale”
cristina.papa@unipg.it

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d’autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l’adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall’art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

In caso di copia digitale, l’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

“Sicurezza e scienze sociali”. Numeri usciti e curatori

Anno 2013

Cipolla Costantino - Vezzadini Susanna *L'ambivalenza della in-sicurezza nei processi migratori* Anno I, n. 1/2013 (gennaio-aprile)

Sidoti Francesco - Gammone Mariateresa *La comunicazione giudiziaria. Come vincere le cause perse* Anno I, n. 2/2013 (maggio-agosto)

Calderoni Francesco - Caneppele Stefano - Esposito Maurizio - Savona Ernesto *The perception of the Italian Mafias abroad and of foreign organised crime in Italy* Anno I, n. 3/2013 (settembre-dicembre)

Anno 2014

Antonilli Andrea - Assosicurezza *Web society e security management* Anno II, n. 1/2014 (gennaio-aprile)

Federici Maria Caterina *Insicurezza e sicurezza tra le persone e per le persone nei sistemi globali e locali* Anno II, n. 2/2014 (maggio-agosto)

Bertelli Bruno - Lovaste Raffaele *Buone pratiche e valutazione nell'ambito dei comportamenti devianti* Anno II, n. 3/2014 (settembre-dicembre)

Anno 2015

Menegatti Emanuele - Prati Gabriele *Sicurezza e salute sui luoghi di lavoro* Anno III, n. 1/2015 (gennaio-aprile)

Johnson Robert - Vezzadini Susanna *Ultimate sanctions: life sentences, death sentences, and solitary confinement* Anno III, n. 2/2015 (maggio-agosto)

Cipolla Costantino - Minardi Everardo - Carlone Teresa *Nuove dimensioni della sicurezza in un territorio liquido: la Macroregione Adriatico-Ionica* Anno III, n. 3/2015 (settembre-dicembre)

Anno 2016

Battistelli Fabrizio - Ricotta Giuseppe *Fronti, frontiere, fronteggiamenti* Anno IV, n. 1/2016 (gennaio- aprile)

Numeri programmati e curatori

Anno 2016

Costantino Salvatore - Cuva Angelo *Le radici istituzionali della corruzione sistemica e l'azione di contrasto* Anno IV, n.2/2016 (maggio-agosto)

Scuola Superiore di Polizia - *Esserci sempre: l'attività di prevenzione e di contrasto della Polizia di Stato* Anno IV, n.3/2016 (settembre-dicembre)

Anno 2017

Rubino-Sammartano Mauro *The New Age of Mediation* Anno V, n.1/2017 (gennaio-aprile)

Antinori Arije *Terrorismo e Nuovi Media* Anno V, n.2/2017 (maggio-agosto)

Amoroso Alessandro - Antonio Bonfiglioli *Criminalità informatica* Anno V, n.3/2017 (settembre-dicembre)

FrancoAngeli

Servizi online per gli Atenei

80 e più riviste

sottoscrivibili in opzione *pick & choose* o come *collezione*



Dal 2013 le riviste FrancoAngeli sono sottoscrivibili per gli Atenei in versione online con **diritto di accesso perpetuo** al corrente e a tutti gli arretrati disponibili.

Tramite un'unica licenza è possibile accedere:

- Alle versioni in formato digitale delle **annate in corso**;
- a tutte le annate arretrate (a partire dal 2000, se disponibili) in formato digitale;
- con diritto di **accesso perpetuo**.
- Le modalità di accesso consentono:
 - ❖ La ricerca (per autore, per titolo, full text);
 - ❖ La visualizzazione del documento (corrispondente a quello dell'edizione cartacea).

Come **facoltà opzionali** sono previsti:

- diritti di accesso da remoto tramite proxy server;
- diritti di effettuare copia e incolla (download) ad uso personale.
- Le riviste FrancoAngeli sono indicizzate in tutti i **grandi database bibliografici generalisti** (come Ebsco, Ex Libris Primo, Google Scholar, Proquest, in Italia il **Catalogo nazionale dei periodici**) e **specialistici** (come PsycINFO, DoGi, Essper, Econlit, Jel, RePec, **Sociological Abstracts**, **Social Services Abstracts** e altri ancora).

Siamo membri delle due principali istituzioni (**Clockss**, **ePortico**) di *long term* preservation di contenuti digitali.

- La fruizione di tutti i contenuti avviene tramite la piattaforma **Torrossa-Casalini Full Text Platform**.

Per informazioni: riviste@francoangeli.it

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Indice

Editoriale: fronti, frontiere, affrontamenti, di <i>Fabrizio Battistelli</i>	pag.	9
Introduzione, di <i>Giuseppe Ricotta</i>	»	15
<i>Saggi</i>		
Tra sicurezza esterna e interna: Forze Armate e Polizie nell'Italia unita, di <i>Nicola Labanca</i>	»	19
Così vicini, così lontani. Militari e civili nel crisis management dell'Unione Europea, di <i>Maria Grazia Galantino</i>	»	40
Il <i>blurring</i> fra forze militari e di polizia: il caso italiano alla luce del dibattito internazionale, di <i>Lorenzo Striuli</i>	»	55
Sicurezza interna e protezione di diritti fondamentali: dinamiche (costruite) di un trade-off, di <i>Michela Ceccorulli</i>	»	72
Affrontarsi o confrontarsi? Il “rischio” immigrati sulla stampa italiana e nella periferia di Tor Sapienza a Roma, di <i>Fabrizio Battistelli, Francesca Farruggia, Maria Grazia Galantino, Giuseppe Ricotta</i>	»	86
Donne al fronte: un new gender military regime? Il punto di vista delle militari italiane in Afghanistan, di <i>Fatima Farina</i>	»	113

Esperienze

La percezione della criminalità organizzata tra gli studenti: una ricerca nelle scuole di Latina, » 129
di *Francesca Farruggia*

Rom a Roma tra ghettizzazione e inclusione, di *Giulia Ferrara* » 140

Il Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati-SPRAR: tre casi tra criticità e best practices, di *Daniele Ferretti* » 151

Prospettive internazionali

Sicurezza urbana e grandi eventi: le Unità di Polizia di Pacificazione nelle favelas di Rio de Janeiro, di *Ignacio Cano, Giuseppe Ricotta* » 163

La territorializzazione dell'esclusione sociale e della violenza a Rio de Janeiro, di *Sebastian Saborio* » 180

Èlite e sicurezza in Colombia: il ghetto senza muri di Santa Ana a Bogotá, di *Ana Maria Forero, Andrés Salcedo, Mabel Carmona, John Jairo Osorio* » 190

Recensioni

Bourbeau P., The securitization of migration. A study of movement and order, di *Daniele Ferretti* » 203

Dancygier R. M., Immigration and conflict in Europe, di *Daniele Ferretti* » 205

Sjoberg L. (2014). Gender, War, & Conflict di *Fatima Farina* » 207

Editoriale: fronti, frontiere, affrontamenti

di *Fabrizio Battistelli**

Questo numero monografico di *Sicurezza e Scienze sociali* ha due obiettivi. Il primo è tematico e consiste nel recuperare l'intrinseco legame che esiste tra l'ambito interno e l'ambito internazionale del binomio sicurezza/insicurezza. Il secondo è di metodo e consiste nell'invitare la sociologia a includere, dialogando con le altre scienze sociali, questi temi nella sua analisi.

Muovendo dal legame interno/internazionale, il titolo *Fronti, frontiere, affrontamenti* intende questo: il dato per cui il pianeta è oggi un succedersi di fronti di guerra esaspera, e nello stesso tempo svuota, il concetto di frontiere. Da un lato gli stati-nazione – in testa i governi neofiti dell'Europa dell'est – rafforzano con caparbità le frontiere, non solo politicamente ma anche fisicamente mediante trincee di filo spinato e muri di cemento. Dall'altro la tenuta materiale e simbolica di questi ostacoli viene quotidianamente sfidata da masse di profughi animate dalla forza della disperazione, in quanto in fuga dalle violenze, dalle distruzioni e dalla morte (sebbene, talvolta, finendo per incontrare quest'ultima proprio sulla via di fuga).

Sempre più spesso, infatti, la destabilizzazione di intere regioni del pianeta assume la forma di insorgenze, atti terroristici, guerre civili, interventi militari diretti e indiretti di stati stranieri. Masse crescenti di uomini, donne, bambini si spostano per sfuggire ai coinvolgimenti bellici e alle persecuzioni. Nello stesso tempo i fattori economici, già di per sé preponderanti, si aggiungono e si mescolano ai fattori politici e strategici degli spostamenti migratori, generando l'inedita categoria dei "rifugiati economici". Pur riconoscendo l'enorme peso del sottosviluppo (e quindi della disoccupazione, della fame, della carestia ecc.) tra le cause dell'emigrazione, è impossibile sottovalutare la specificità delle cause belliche e la caratterizzazione di coloro che, subendone l'impatto, chiedono asilo nei paesi dell'occidente avanzato. I dati dell'UNHCR sono in questo senso significativi. Nel 2014 il numero di persone in fuga dalle guerre ha raggiunto proporzioni senza precedenti, pari a una popolazione paragonabile numericamente a quella dell'Italia. Si tratta infatti di 59 milioni e mezzo di profughi, dei quali 13 milioni e 900 mila "nuovi" profughi (di cui

*Sapienza Università di Roma. fabrizio.battistelli@uniroma1.it

Battistelli

11 milioni sfollati all'interno del proprio paese e 2 milioni e 900 mila al di fuori di esso).

Il ruolo delle guerre nelle dislocazioni di popolazione che hanno luogo nel secondo decennio del Ventunesimo secolo emerge in modo incontrovertibile dalla nazionalità dei profughi stessi. I tre gruppi più numerosi provengono da altrettanti paesi del "Medio Oriente allargato", tutti devastati da una guerra civile lunga e sanguinosa: Siria 3.880.000 profughi; Afghanistan 2.590.000; Somalia 1.110.000. Anche dall'esame dei paesi di destinazione esce confermato il ruolo cruciale dei conflitti armati come causa di questi spostamenti biblici. Numericamente sopravvivono tutti gli stati confinanti quali il Pakistan (2 milioni e mezzo di rifugiati) e la Turchia (quasi 2 milioni), nel primo caso come esito del conflitto afgano, nel secondo del conflitto siriano; più limitati sul piano quantitativo (ma significativi per le implicazioni politiche che rivestono) i profughi ucraini russofoni che cercano asilo in Russia.

Ad acuire i conflitti attuali congiura il dato che molti di essi deflagrano non più lungo i confini degli stati, bensì lungo quelle che Huntington (2000) chiama le "faglie" delle civiltà, cioè lungo le frontiere invisibili delle identità culturali, linguistiche, religiose ecc. Dalla fine dell'equilibrio del terrore (nucleare), che congelava la contrapposizione Est-Ovest inibendo l'uso diretto della forza tra superpotenze, e dalla globalizzazione prepotentemente affermata dopo quella fine caratterizzata dalla vittoria del mercato, la pentola a pressione dei conflitti è stata scoperciata e l'ondata di energia che ne è sprigionata ha investito l'intero pianeta. Ciò in misura diversa tra le varie aree, ma complessivamente con sempre minore riguardo per paletti, cartelli e bandiere, cui le convenzioni internazionali avevano affidato l'articolazione in Stati, la sovranità e la tutela dell'ordine pubblico.

Ai continui sconfinamenti fisici, si uniscono gli sconfinamenti concettuali. La distinzione tra sicurezza internazionale e sicurezza interna si va pericolosamente offuscando. I fronti presidiati dalle armi, infatti, non sono più esclusivi delle guerre guerreggiate; essi perdono qualcosa in termini di intensità ma si accrescono smisuratamente in termini di diffusione. Coerentemente con il nuovo scenario, e mantenendo sulle sue tendenze una prospettiva critica, alcuni dei contributi che presentiamo in questo numero della rivista analizzano situazioni nelle quali la sicurezza viene perseguita in teatri dove le crisi presentano un ampio spettro di intensità. Esso infatti va dal *peace building* delle missioni europee nei Balcani al *peace enforcement* (di fatto operazioni "cinetiche" cui manca poco o nulla per essere belliche) in Afghanistan. Ma, anche al di là dei teatri di crisi, la violenza politica fa sentire i suoi effetti mediante il terrorismo, che semina insicurezza, anche nei "santuari" delle società sviluppate dell'occidente e dello Stato di diritto.

Agli sconfinamenti che caratterizzano gli eventi, corrisponde un simmetrico sconfinamento tra due funzioni – la sicurezza interna (ordine pubblico) e la sicurezza esterna (difesa) – e due sistemi organizzativi (a loro volta articolati al loro in-

Battistelli

terno in vari sub-sistemi) – cioè le forze di polizia e le forze armate. Tali funzioni e sistemi organizzativi presentano alcune analogie ma altrettante, e anche maggiori, differenze. Tra le analogie, quella di gran lunga più importante e dalla quale scaturiscono le altre, è costituita dalla gestione (attuale o potenziale) della forza legittima. Da qui caratteristiche organizzative che, sia pure soggette a crescenti pressioni da parte del contesto storico in mutamento, presentano proprie specificità rispetto a quelle tipiche del mercato: ordinamento centralizzato e verticistico; poteri, leadership, comunicazione interna, tutti operanti secondo la direttrice *top-down*; un modello etico di tipo organicistico, fondato su valori quali gerarchia, disciplina, obbedienza, spirito di corpo ecc.

Per quanto riguarda invece le differenze organizzative, esse hanno origine nelle strutturali differenze che connotano i rispettivi ambienti di riferimento. Se della forza legittima fanno uso tanto le forze dell'ordine quanto le forze armate, ambienti differenti chiedono e impongono alle une e alle altre mezzi differenti. In età moderna all'interno della società il *bellum omnium contra omnes* che connotava lo stato di natura hobbesiano è stato interrotto d'autorità dallo Stato Leviatano e, con un'efficacia e completezza che pure variano di molto nei tempi e nei luoghi, addomesticato nello Stato di diritto. Poiché tale situazione è, invece, poco o per nulla conseguita a livello internazionale, le radicali differenze delle forme assunte da polizia e forze armate nell'esercizio della forza sono radicali. Nella polizia, tale esercizio incontra numerose limitazioni per ciò che concerne l'intensità e l'ampiezza (procedure, regolamenti, pratiche; mezzi materiali quali infrastrutture logistiche e operative, tecnologie, strumenti – tipicamente gli armamenti ecc.), dovendo rispettare i diritti dei cittadini sanciti da cogenti ordinamenti costituzionali e legislativi. Nelle seconde tali limitazioni sono assai meno stringenti, applicandosi la forza militare a soggetti estranei (stranieri, appunto; anzi in principio nemici) rispetto all'ordinamento politico-giuridico di appartenenza.

Come conferma l'esperienza storica del nostro stesso Paese, questo obiettivo è stato raggiunto mediante un processo lento, non lineare, caratterizzato da battute d'arresto, che occupa all'incirca un secolo di vicenda unitaria (come mostra la ricostruzione storica pubblicata in questo numero). Nel complesso, tuttavia, si può affermare che la storia della forza legittima è, nell'esperienza politico-giuridica e sociale-culturale delle moderne società occidentali, la storia di una progressiva separazione: dagli uomini d'arme mobilitati dalle consorterie o offerti sul mercato da imprenditori privati, fino all'arruolamento statale, dopo le rivoluzioni del diciassettesimo e diciottesimo secolo e l'instaurazione dello Stato di diritto, di forze sempre più distinte tra compiti dell'esercito e compiti della polizia. Oggi, accettando rischi per la tenuta del sistema democratico e per la salvaguardia dei diritti dei cittadini di cui è difficile prevedere gli esiti, la radicalizzazione e pervasività dei conflitti venuti a maturazione nei dodici anni tra la caduta del Muro di Berlino e l'attacco terroristico alle Torri gemelle determinano una presentazione e una percezione della minac-

Battistelli

cia che contribuiscono ad attenuare, sfocare, offuscare la distinzione tra poliziotti e militari. Questo è, in buona sostanza, il fenomeno che, nell'attuale dibattito strategico, va sotto il nome di *blurring*.

Vistoso nei teatri di crisi, nei quali è obiettivamente complicato discernere tra gli obiettivi militari e civili di un'operazione di peacekeeping così come tra le diverse sfere d'azione delle rispettive organizzazioni che vi sono preposte, il *blurring* è un fenomeno altrettanto complesso, e forse anche più insidioso, in uno spazio fisico e istituzionale che per definizione dovrebbe essere "civile" e "pacifico" come la città. Più volte la sociologia ha sottolineato la capacità della città contemporanea di ospitare i conflitti e di consentire ad essi di palesarsi, ricomponendoli e addirittura facendone occasione di innovazione e cambiamento (Sassen, 1997).

Ci riferiamo ai conflitti interni quando parliamo di *affrontamenti*. In questi casi i conflitti interni oscillano tra, da un lato, l'espressione di un fondato disagio sociale, accompagnata o meno dalla soluzione alternativa gettata con durezza sul tavolo e, dall'altro, l'azione dei pubblici poteri basata sul contrasto e sulla repressione. Questo è ciò che accade in contesti nei quali – come ad esempio nelle situazioni latino-americane esplorate in questo numero della rivista – il conflitto presenta la natura di uno scontro fra classi lungo il discrimine territoriale (*l'urban dwide*) che separa la città in quartieri *in* e quartieri *out*. Quanto alle forme della sua espressione, i comportamenti devianti e la repressione di essi rafforzano condizioni di esclusione e auto-esclusione che solo di recente si sta cercando di superare.

Che il conflitto non debba sempre e necessariamente manifestarsi nella spirale trasgressione/repressione presuppone l'accettazione delle differenze e la legittimazione dell'altro. Questa è la pre-condizione che può consentire ad attori con punti di vista diversi, anche antitetici, di confrontarsi tra loro in presenza di una condivisione del medesimo contesto e delle medesime problematiche. Sperimentato e fatto proprio questo metodo tra "vicini", esso può essere utilmente applicato ai più lontani – ad esempio a quegli stranieri che costituiscono la (asserita) causa del contendere.

Negli affrontamenti, infatti, oltre ai tutori dell'ordine e a coloro che li sfidano, ha una propria presenza anche la società civile. Mentre nella sfida della criminalità organizzata e del terrorismo il ruolo di protagonista resta alle istituzioni (pur monitorate dall'opinione pubblica), nel caso delle differenze una parola decisiva spetta alla società civile. Tra le tante frontiere che vengono meno nella società contemporanea, infatti, vi è anche quella tra il Nord e il Sud del pianeta. Già collocata a migliaia o almeno centinaia di chilometri dalle metropoli, oggi la frontiera fra Nord e Sud, fra sviluppo o sottosviluppo, fra modernità e tradizione si è insediata, attraverso i processi migratori, all'interno delle nostre società. Potranno e vorranno i protagonisti perseguire l'inclusione? È questo un obiettivo per gli immigrati? Lo è per i cittadini autoctoni?

Battistelli

A quest'ultimo proposito, un cauto ottimismo è suggerito dagli esiti di una ricerca deliberativa (Giuria dei Cittadini) realizzata nel quartiere romano di Tor Sapienza. Indubbiamente è difficile generalizzare una situazione ideale in cui le persone hanno modo di farsi una propria opinione acquisendo informazioni ampie e contrastanti, misurandosi con le diverse interpretazioni e infine riflettendo e discutendo insieme ai propri concittadini. Tuttavia un approccio razionale alle questioni si conferma capace di un'indubbia forza di attrazione, proporzionale al clima dialogico e non strumentale del confronto.

Sia che si tratti di una ricerca sperimentale, sia che si tratti di una rassegna di studi su conflitto e sicurezza, assicurare simili condizioni di contesto è compito *anche* della ricerca scientifica. Ciò è particolarmente vero in riferimento a una disciplina che, come la sociologia, weberianamente integra il generale mandato scientifico del "chiarire" con quello, specifico, del "comprendere".

Riferimenti bibliografici

- Bauman Z. (2008). *Paura liquida*. Roma-Bari: Laterza.
Huntington S. (2000). *Lo scontro di civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta*. Milano: Garzanti.
Sassen S. (1997). *Le città globali*. Torino: Utet.
Touraine A. (1975). *La produzione della società*. Bologna: il Mulino.

FrancoAngeli

Introduzione

di *Giuseppe Ricotta**

Fronti, Frontiere, Affrontamenti, numero monografico di Sicurezza e Scienze Sociali che apre il 2016, analizza la sicurezza e le istituzioni ad essa preposte in una prospettiva multidisciplinare e multilivello. Da un lato, infatti, i contributi spaziano – nel campo delle scienze sociali – dalla sociologia alla storia contemporanea, dall’antropologia all’analisi delle politiche pubbliche e agli studi strategici. Dall’altro, gli ambiti di analisi comprendono questioni di sicurezza interna (nazionale e urbana) e questioni di sicurezza internazionale, a partire dall’assunto che sia sempre più difficile in epoca tardo-moderna tenerle separate, come argomentato da Fabrizio Battistelli nell’Editoriale.

Un primo ambito in cui si analizzano gli effetti dello sfocarsi della divisione tra la dimensioni interna ed esterna della sicurezza riguarda le istituzioni ad esse rispettivamente preposte: le Forze dell’ordine e le Forze armate. L’analisi delle politiche di sicurezza e delle operazioni sul campo nazionali e internazionali evidenzia l’emergente fenomeno del *blurring*, ossia di una minore separazione o di una maggiore sovrapposizione tra le funzioni (e le dotazioni) delle Forze dell’ordine e delle Forze armate.

La ricostruzione storica della specificità del modello di polizia italiano di Nicola Labanca dimostra come la separazione dei ruoli militari e civili e la preminenza della polizia civile non siano ancora una realtà consolidata nel nostro Paese. La prospettiva storica aiuta a meglio contestualizzare i due differenti ambiti in cui oggi si manifesta il *blurring* in Italia. Da un lato, nell’ambito della sicurezza interna, assistiamo a un processo di “constabularizzazione” delle Forze armate: il loro coinvolgimento in attività di prevenzione, contrasto e repressione della stessa criminalità comune. Lorenzo Striuli approfondisce questo tema, dedicando particolare attenzione alle criticità del graduale coinvolgimento degli strumenti militari nazionali in attività di concorso alle forze dell’ordine (quali, ad esempio, l’operazione *Strade Sicure*). Dall’altro lato, nel saggio di Maria Grazia Galantino, il processo del *blurring* è analizzato nell’ambito della sicurezza internazionale, tra gli attori e le fun-

*Sapienza Università di Roma. giuseppe.ricotta@uniroma1.it

Ricotta

zioni delle missioni europee in cui l'Italia è impegnata, a partire dal caso della Bosnia-Erzegovina e alla luce del concetto di sicurezza multidimensionale. Dalla sua analisi si evidenziano le difficoltà di un'efficace coordinamento tra civili e militari delle missioni UE.

Sempre in ambito di missioni internazionali, il saggio di Fatima Farina introduce il tema del nuovo *gender regime* nelle Forze armate, dal punto di vista del vissuto di alcune militari italiane che hanno preso parte alla missione ISAF in Afghanistan. L'inserimento delle donne nelle Forze armate è interpretabile anche alla luce delle operazioni militari contemporanee di peacekeeping e sotto l'egida di organizzazioni internazionali, il cui esito dipende più che in passato dalle buone relazioni instaurate con le popolazioni locali, donne comprese. Tuttavia, dall'analisi delle interviste alle militari italiane, emerge un quadro critico in cui le politiche di genere non trovano riscontro nelle pratiche.

La sovrapposizione tra crisi internazionali e questioni nazionali e locali è particolarmente cogente in relazione alla questione dell'immigrazione. Il saggio di Michela Ceccorulli, nello specifico, ripercorre le ultime ondate migratorie giunte nel nostro Paese a partire dal 2013 in seguito alle crisi in Medio Oriente e Nord Africa. Approfondendo le operazioni *Mare Nostrum* e *Triton*, l'autrice sottolinea l'ambiguità insita nel modo di agire dell'Unione Europea che, ponendo come priorità le esigenze di sicurezza interna, non persegue fino in fondo alcuni dei suoi principi fondanti in merito alla protezione di rifugiati e richiedenti asilo.

Anche il saggio di Fabrizio Battistelli, Francesca Farruggia, Maria Grazia Galantino e Giuseppe Ricotta, basato sui risultati di una ricerca PRIN appena conclusa, approfondisce il tema immigrazione, con particolare riferimento ai rifugiati e richiedenti asilo e agli elementi di *rischio* (categoria altra rispetto alla *minaccia*) connessi a questo fenomeno. L'uso del *frame* della "minaccia-immigrazione" proposto dai mezzi di comunicazione durante la crisi libica e la cosiddetta primavera araba (2011-2012) porta a ignorare tanto le conseguenze negative per i migranti, quanto le conseguenze positive dell'immigrazione per le società di accoglienza. Di fronte alla crescente preoccupazione per l'incessante afflusso di migranti verso l'Europa, infatti, l'attenzione politica e mediatica si riduce alle minacce per la società di destinazione. Il saggio, inoltre, affronta le ricadute urbane delle crisi internazionali attraverso uno studio di caso a Tor Sapienza, periferia di Roma che è salita alla ribalta dell'attenzione pubblica a seguito delle proteste violente indirizzate contro un centro per rifugiati e richiedenti asilo nell'autunno del 2014. Attraverso una *survey* e una giuria dei cittadini, lo studio di caso mette in relazione l'atteggiamento negativo di alcuni residenti nei confronti dei migranti con il diffuso senso di privazione relativa e di abbandono da parte delle istituzioni pubbliche centrali e locali. Comunicazione, partecipazione, conoscenza, scambio le parole chiave suggerite dagli stessi residenti al fine di progettare percorsi di inclusione sociale in

Ricotta

grado di prevenire episodi di protesta violenta come quello di Tor Sapienza e garantire i diritti di tutti.

La connessione tra dimensione urbana e processi globali è anche trattata nell'articolo di Daniele Ferretti, dedicato al disegno istituzionale di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo fondato sui Centri della rete SPRAR. L'articolo riporta in particolare tre specifici studi di caso in altrettanti comuni medi italiani: Bergamo, Pesaro e Matera. Dall'analisi emerge che un modello di accoglienza "diffusa", fondato sui piccoli numeri e nuclei abitativi di dimensioni contenute, può favorire processi di inclusione più efficaci.

L'approfondimento della relazione con l'altro da sé è uno dei fili conduttori di questo numero, come elemento specifico delle dinamiche urbane contemporanee, delle *frontiere* più o meno visibili e degli *affrontamenti* spesso critici. Esempio, in tal senso, la vicenda, tutta italiana, dei cosiddetti campi nomadi, che Giulia Ferrara nel suo articolo approfondisce in relazione al Comune di Roma. L'analisi delle politiche indirizzate ai Rom nella Capitale palesano numerosi problemi, evidenzia l'autrice, dovuti a una scarsa conoscenza del fenomeno, alla securitizzazione delle questioni sociali e all'incapacità di trattare le questioni dell'esclusione in termini universalistici.

Le frontiere non rimandano solo a coloro che sono percepiti altro rispetto a una comunità di riferimento. Esse possono riguardare questioni storiche tutte interne al nostro Paese, quali la presenza del crimine organizzato di stampo mafioso, originario di zone geografiche specifiche dell'Italia meridionale ma sempre più fenomeno nazionale (e internazionale) per la pervasiva infiltrazione delle mafie e per la diffusione dei metodi corruttivi mafiosi anche nelle regioni centrali e settentrionali. Un *fronte* che tiene impegnata l'Italia in una lotta che è, tra le altre cose, culturale. Nel lavoro di Francesca Farruggia, che riporta l'esperienza di un progetto di educazione alla legalità dell'Archivio Disarmo in collaborazione con Libera, si dà conto delle rappresentazioni degli studenti di un Istituto Superiore di Latina sul fenomeno del crimine organizzato di stampo mafioso nel basso Lazio. A una rappresentazione della mafia spesso distante da fenomeni concreti e mediata dalle rappresentazioni dei film e delle serie televisive, fa da contraltare la diffusa sfiducia tra i giovani verso il sistema politico e istituzionale, visto come corrotto e disinteressato al bene pubblico.

Il tema della sicurezza urbana, infine, si arricchisce della prospettiva internazionale, con particolare riferimento all'America Latina. Da un lato Rio de Janeiro (Brasile), sede nell'ultimo decennio di grandi eventi, tra i quali il Campionato mondiale di Calcio del 2014 e le Olimpiadi del 2016, si presenta come caso studio particolarmente interessante. La forte segregazione territoriale spiega la fenomenologia della violenza urbana, come descritto nel saggio di Sebastian Saborio dedicato alle favelas di Rio. Inoltre, per garantire la sicurezza urbana in occasione dell'organizzazione dei grandi eventi, nasce a Rio il progetto delle Unità di Polizia

Ricotta

di Pacificazione, inviate a occupare le favelas al fine di contrastare la presenza della criminalità armata ostensiva dedita allo spaccio di droga, come analizzato nel saggio di Ignacio Cano e Giuseppe Ricotta. Queste operazioni della Polizia Militare di Rio de Janeiro sembrano, da un lato, offrire una immediata rassicurazione all'audience globale e alle élite locali in vista dei grandi eventi, dall'altro, operando in specifici territori della città (i più visibili, ricchi, interessati dal turismo, ecc.) alimentano la segregazione urbana.

Quest'ultimo fenomeno è affrontato anche nel saggio di Ana Maria Forero Angel, Andrés Salcedo; Mabel Carmona; John Jairo Osorio. In particolare, il saggio descrive il processo di auto-segregazione di Santa Ana, comunità residenziale di Bogotá, Colombia. Per contrastare il sentimento di insicurezza, i residenti di Santa Ana mettono in campo una puntigliosa difesa del proprio comprensorio, creando barriere verso il resto della città in nome di una specifica concezione di estetica urbana e di vita comunitaria.

L'ampiezza tematica dei contributi al presente numero invita a guardare alla sicurezza attraverso le sue diverse dimensioni, rendendo più intelleggibili le numerose frontiere che delimitano, o talora esasperano, i conflitti contemporanei.

Saggi

Tra sicurezza esterna e interna: Forze Armate e Polizie nell'Italia unita

di Nicola Labanca*

Abstract

The article outlines the essential features in the relationships between the armed forces and the police forces in the history of Italy after its unification. It observes that some of these features were already active in the pre-unification period, during the modern history or the decades between the French Revolution and Restoration. Then the article analyzes the same relationships defining various periods: the Unification, the last decades of the nineteenth century and the first of the twentieth one, the fascist regime (and its "regime of police"), the building of democracy, the difficult reforms began in the Seventies, up to the more recent contemporary decades characterized by several changes. The separation of the roles and the primacy of civilian police onto the armed forces is still not a reality in the Italian police model.

Keywords: Polices; Armed forces; History; United Italy; Inter-services relationships; Security

Parole chiave: Forze di Polizia; Forze Armate; Storia; Italia unita; Rapporti fra istituzioni; Sicurezza

Più di mezzo secolo fa, attorno al Centenario dell'Unità italiana, Battaglia (1963: 13) scriveva sconsolato «la polizia, sebbene sia una delle istituzioni essenziali dello Stato, è tuttavia ai nostri giorni poco conosciuta nella sua evoluzione e nella storia (...) [Inoltre] quei rari libri che a volte s'indugiano a parlare di essa, rivelano quasi sempre scarso senso storico (...)».

Battaglia era interessato solo alla Polizia di Stato, al corpo (allora militarizzato) della pubblica sicurezza. Ma anche se si allargasse lo sguardo a tutto l'insieme del-

*Università degli studi di Siena. nicola.labanca@unisi.it

Labanca

le polizie, oggi, che persino il Centocinquantesimo dell'Unità è passato, i toni non potrebbero essere molto più ottimistici per quanto riguarda la storia ottonevicesca.

Certo, negli ultimi decenni, e segnatamente nell'ultimo quindicennio, c'è stata una maggiore attenzione da parte della società civile e degli studiosi rispetto ai temi delle polizie (Labanca, 2004). Si pubblica di più sul tema, registrano le biblioteche. Ma l'interesse è sollevato da episodi di cronaca, più o – spesso – meno edificanti. E certo gli studi storici sulle polizie si sono sviluppati nello stesso lasso di anni. Ma più spesso per quanto riguarda il periodo più lontano della storia moderna, od anche medievale (Antonielli, 2006), purtroppo assai meno per quanto concerne la storia delle polizie dell'Italia unita, cioè della storia contemporanea ottonevicesca.

Una vera e positiva novità, invece, anche questa recente, è data dalla “discesa in campo” degli studi sociologici. Finalmente anche in Italia si assiste, da parte dei cultori della scienza della società, ad una serie di studi sull'organizzazione delle polizie, sul loro comportamento e, più in generale, sulla “produzione” della sicurezza. Difficile negare che questo recente interesse sia stato particolarmente segnato dagli ultimi dibattiti sulla sicurezza e dalle polemiche sugli approcci securitarizzanti (cioè disposti a sacrificare, sull'altare di una pretesa sicurezza interna, alcuni diritti costituzionali). Osservava pochi anni fa Battistelli (2008: 9) che «rispetto ai silenzi e al disinteresse del passato, da circa un decennio si sta sviluppando in Italia – come accade da tempo negli altri Paesi europei – un'intensa stagione di studi dedicati alla sicurezza. Oggetto di essi è la questione della sicurezza (e di quella, correlata, dell'insicurezza) nella percezione dei cittadini».

Il dato nuovo di una presenza delle scienze sociali è troppo importante perché in questa sede sia possibile caratterizzarlo.

Per la verità, qualche isolato professionista aveva da tempo avviato le proprie ricerche (Carrer, 2014) e qualche voce critica si era da tempo sentita (Palidda, 2000). Ma un dibattito vero e proprio, con sostenitori di metodologie d'indagine e con tendenze interpretative anche fra loro assai diverse, è cosa più recente, dell'ultimo quindicennio, e forse anche meno. Di nuovo Battistelli (2010: 10-13), non a caso, riteneva doversi adottare, per fare una sociologia delle forze dell'ordine, una posizione «alternativa tanto all'oggettivismo acritico di stampo liberista quanto all'iperpoliticità di un potere raffigurato in senso antropomorfo dall'ideologia radicale», aggiungendo che «per una sociologia criticamente orientata ma empiricamente fondata, la decostruzione (...) non può rappresentare un semplice esercizio intellettuale né servire estrinseci obiettivi di natura politica», con ciò rivelando un dibattito interno alla disciplina.

Al di là delle diverse interpretazioni, l'avvio di una sistematica presenza di ricerche sociologiche è assai importante per lo storico, in particolare per quello contemporaneista. Lo è non solo per un'astratta petizione multidisciplinare, ma perché

Labanca

è facile osservare che, anche a livello internazionale, non di rado, è solo dalla proficua contaminazione fra le due discipline che si è originata una più profonda comprensione scientifica dell'operato di queste organizzazioni "produttrici" di sicurezza. Solo l'intreccio fra la diacronia degli storici e la sincronia dei sociologi ha permesso di mettere scientificamente e criticamente a fuoco l'operato di queste istituzioni (Emsley, 2011; Williams, 2011; Emsley, 2007; Bayley, 1985; Newburn, Neyroud, 2008; Wakefield, Fleming, 2009; MacVean, Spindler, Solf, 2012; Reising, Kane, 2014).

Quello che lo storico può apportare, se ascoltato, è la sottolineatura del fatto per cui ciò che appare nuovissimo ha, invece, una lunga storia, così come ogni modellizzazione semplificatrice del presente deve fare i conti con un'enorme complessità del passato. Anche in argomento di istituzioni di sicurezza, ad esempio, potrebbe non essere inutile avere ben presente che le configurazioni odierne altro non sono che il prodotto di storie assai lunghe, complesse e dimenticate; analogamente, potrebbe avere una propria utilità, essere consapevoli che le più recenti novità in termini di sicurezze e insicurezze possono forse essere meglio intese se confrontate con analoghe configurazioni, sia pure in contesti storici diversi e con significati differenti, persino quando le stesse parole e categorie, allora utilizzate, erano diverse da quelle odierne.

Molto schematicamente, e rapidamente, si richiameranno qui alcune considerazioni.

1. Nell'età moderna

Per non risalire ancora più addietro, sarebbe errato ritenere che nell'età moderna, al tempo della costruzione e dell'operare di quel complesso di istituzioni e di relazioni fra poteri e società, che per brevità potremmo chiamare "stato moderno" (Bailey, 1975), le questioni della sicurezza o dell'insicurezza non fossero presenti o lo fossero meno di oggi. Esse avevano però altro nome e vedevano operanti altre – e forse ben più numerose – istituzioni, lasciando comunque le popolazioni non meno inquiete rispetto al loro presente e al loro futuro (Antonielli, Donati, 2001).

Per lo storico degli Antichi regimi è evidente, ma conviene qui specificarlo, che "non" esisteva allora "una" sicurezza ma più sicurezze. La sicurezza del re, del nobile o del notevole non era la stessa del mercante, del contadino o del marginale.

Ridurle a una sola non solo semplifica, ma distorce enormemente la visione di quale fosse la sicurezza agognata, soprattutto in società assai poco omogenee e molto fratturate per linee sociali, economiche, culturali ecc.

Altrettanto banale per lo storico, ma anche questo qui conviene ribadire, la strutturale differenza fra "le" sicurezze – pluralità che non esclude ma nemmeno garantisce elementi di contiguità – era presidiata da strumenti diversi e non tutti

Labanca

erano istituzioni d'ordine. La sicurezza del sovrano, rispetto a sommosse del suo popolo, non era data soltanto dal numero dei suoi assoldati o dei suoi esecutori ma anche – e quasi si direbbe soprattutto, in tempi ordinari – dall'efficacia delle prediche dei parroci o dei pastori del suo Paese, dalla legittimità morale guadagnata dai notabili delle sue città, dalla rettitudine dei suoi funzionari nelle varie province. La sicurezza del sovrano, in una parola, non era garantita solo dalla forza materiale dei suoi corpi militari o dei presidi d'ordine, quanto da tante forze immateriali che gli davano legittimità. Anche questa considerazione, che sembrerebbe banale allo storico, conviene che sia ribadita per evitare che ogni ricerca su una qualunque delle sicurezze in gioco sia preliminarmente securitarizzata e militarizzata: un riduzionismo che avrebbe a che fare con il presente del ricercatore assai più che con il passato dell'oggetto di ricerca. Anche se d'ora in poi qui ci si concentrerà sulle istituzioni di sicurezza, non si dovrà mai perdere di vista questa fondamentale considerazione.

In ogni caso, nell'età moderna, la sicurezza che prevaleva era quella dello Stato e di chi lo reggeva (Knemeyer, 1978). La difesa dello Stato monarchico, la ragion di Stato, era ciò che premeva ai suoi reggitori. Lo stesso antico rapporto di tutele reciproche che nell'età medievale avevano legato i contraenti del patto sociale era stato sostituito da un rapporto verticale fra lo Stato assoluto e i suoi sudditi.

L'insicurezza di questi ultimi era solo parzialmente mitigata dal nugolo di istituzioni comunitarie, locali, statuali, allora in azione e di cui oggi si è persa memoria (Denys, 2010). Esecutori di giustizia, guardie di ogni tipo, corpi urbani e campestri, strutture più o meno definite: tutte queste erano istituzioni che innervavano la società dell'età moderna ed avevano funzioni, diciamo, "interne". Accanto ad esse, in particolare dal Cinque-Seicento, si ergevano poi le istituzioni più propriamente militari: adesso, questa era la novità, permanenti e sempre più ampie ed armate. Queste istituzioni militari (eserciti, milizie, armate navali ecc.) erano in primo luogo pensate per la funzione "esterna", cioè per la guerra. Ma la loro presenza a difesa del monarca e dello Stato e il loro essere ora più permanenti, addestrate ed organizzate, le rendevano fruibili non di meno in funzione "interna", all'interno dei confini: pronte ad essere il braccio armato dello Stato, del Trono e del monarca contro ogni rilevante sommovimento o sommossa della società.

Già a quel tempo c'era ovviamente distinzione fra quegli esecutori di giustizia più o meno comunitaria (poiché anche la giustizia andava statalizzandosi) e gli assoldati degli eserciti permanenti: distinzioni in termini di provenienza geografica e sociale, di funzioni e di professionalità, di pratiche esercitate e di considerazioni sociali ricevute. In ultima analisi, però, entrambi funzionavano per il Trono, mentre la sicurezza che essi difendevano era quella del monarca assoluto, dello Stato moderno (Antonielli, Donati, 2001).

Labanca

Come si vede, già nell'età moderna, la questione della/e sicurezza/e era assai complessa e presidiata da un complesso scenario di numerose istituzioni, che la recente storiografia, da non molti anni, ha iniziato a studiare.

2. Rivoluzione e restaurazione

Tutto il complesso e affollato quadro istituzionale che presidiava le sicurezze degli antichi regimi fu rivoluzionato dal successo, anche in Italia, dei valori della Rivoluzione francese e, più tardi, dall'esperienza contraddittoria dell'occupazione napoleonica. Rivoluzione e Impero imposero le proprie sicurezze.

Il cambiamento di paradigma era imponente. Alla sicurezza del sovrano veniva sostituita quella della nazione. Alla religione si sarebbe dovuto sostituire la ragione. Nuovi strumenti istituzionali furono predisposti (Berlière, Lévy, 2011). Nella realtà, molti istituti precedenti furono riconfermati. Molte pratiche rimasero in funzione.

Per quanto anche in questo settore la bilancia fra cambiamenti e conferme fu complessa, è certo che nelle istituzioni di sicurezza che ora dovevano proteggere lo Stato e la sua sovranità, e non più il Trono e la persona del sovrano, si affermò, in quegli anni – per la convergenza del tallone napoleonico “esterno” con la spinta riformatrice interna dei “giacobini” – una più forte centralizzazione. Istituzioni nuove si affermarono e quelle precedenti furono modificate dall'interno o nei loro scopi.

Alla Rivoluzione e all'Impero seguirono però, anche in Italia, la restaurazione e il ritorno dei vecchi regnanti. Gli Stati pre-unitari di un'Italia divisa avevano tutti strutture di sicurezza: forze armate, corpi di polizia, servizi d'informazione. Tutte cooperavano alla sicurezza dei sovrani restaurati, minacciati non solo dall'esterno, dai sovrani nemici, ma anche dall'interno, tanto a livello sociale (con il pericolo di sommosse popolari), quanto a livello politico (con le minacce dei democratici e dei liberali più avanzati, per non dire degli anarchici, degli internazionalisti e – dal 1848 – dei comunisti).

La memorialistica dei liberali unitari, che nel 1861 riuscirono ad imporre la sconfitta ai regnanti di questi ancora antichi Stati, ha bollato severamente la moltitudine ma anche l'inefficienza e la turpitudine delle schiere dei “birri” prezzolati che presidiavano la sicurezza dei sovrani di questi Stati regionali. Ha anche diletto la debolezza militare di questi (spesso) staterelli, che si reggevano solo grazie a più forti potenze esterne (l'Austria asburgica, soprattutto). La ricerca storica è più equanime con queste strutture, in funzione di difesa interna ed esterna (Meriggi, 2002): non fosse altro perché uno studio ravvicinato di queste istituzioni e delle loro pratiche ha mostrato come non poche delle lezioni del periodo rivoluzionario e napoleonico erano state accolte. Polizie ed eserciti, guardie ed assoldati pre-unitari,

Labanca

erano visti come angariatori del popolo e non ressero all'urto della mobilitazione liberale e democratica, alle guerre per l'indipendenza e per l'unificazione della penisola.

Mentre nei grandi Stati nazionali europei, da Parigi a Londra, nella prima metà dell'Ottocento, un lento processo di riforma delle istituzioni militari e di sicurezza si era lentamente messo in moto, il fallimento finale degli analoghi corpi degli Stati regionali pre-unitari ha decretato a lungo il discredito sul loro operato.

3. L'unificazione

La vittoria militare del Piemonte sabauda e della sua classe dirigente liberale, con il supporto della Francia del Secondo Impero, sugli Antichi Stati della penisola e sull'Austria, impose l'unificazione del Paese, fra 1859 e 1861. Negli stessi convulsi anni, la vittoria politica sabauda e liberalmoderata sui democratici e sui repubblicani, sui garibaldini e sui mazziniani, intonò ad una grande prudenza la politica e le istituzioni del nuovo Stato unitario: anche nel campo delle istituzioni di sicurezza. Chi pensa che queste istituzioni dell'Italia liberale unita fossero nate nel segno dell'eredità della Rivoluzione francese sarebbe in errore.

Com'è noto, l'istituzione militare venne ad avere una rilevante importanza nell'ambito dello Stato unitario (Rochat, Massobrio, 1978). Grossi ordinamenti e alte spese resero possibile non tanto particolari successi militari all'esterno (ché la riuscita nel 1866 fu modesta, quando non catastrofica, e la presa di Roma nel 1870 fu dovuta ad una favorevole congiuntura internazionale e alla pochezza delle forze avversarie papaline) quanto la tenuta all'interno. La prima lunga guerra che tenne impegnato sino ad un terzo delle forze militari del Paese fu quella contro il brigantaggio, prima filo borbonico e poi, in genere, meridionale (Molfese, 1966). Pur costretto a combattere all'interno, l'esercito garantì la sicurezza del Trono e dello Stato.

La "tranquillità" interna della società civile fu affidata alla usuale congerie di istituzioni di sicurezza che, da sempre, l'avevano resa possibile (Tosatti, 2009). L'unificazione dei precedenti corpi pre-unitari in corpi unitari "piemontesizzati" fu resa possibile dall'unificazione della legislazione amministrativa e dall'omogeneità via via stabilita fra i dirigenti di questi corpi con le nuove classi dirigenti liberali. Il paradigma d'azione era ormai mutato, rispetto a quello degli antichi regimi, e la libertà era garantita. Ma quanto rapidamente il nuovo Stato di diritto penetrò e permeò questi "nuovi" corpi di polizia è questione non facile da determinare, lasciando a lungo dubbiosi e sospettosi gli studiosi di diritto più liberali.

Sin dall'Unificazione andò soprattutto imponendosi un certo modello poliziesco italiano, che si scostava in maniera significativa da quello di altre potenze liberali coeve. Laddove altrove (a Parigi, a Londra, ma anche a Berlino) i corpi civili andavano crescendo e qualificandosi, in Italia – accanto ad un esercito dai ranghi

Labanca

sempre più consistenti, dal 1861 al 1866, dal 1871 al 1882 – si stagliava una prevalente militarizzazione dei corpi di sicurezza interna. I carabinieri, arma dell'esercito, erano assai più numerosi dei piccoli e dispersi corpi di polizia a statuto civile e, nella stessa polizia, se anche i funzionari erano civili, la truppa degli agenti era tenuta da regolamenti militareschi, quando non propriamente militari. La professionalizzazione e la civilizzazione di questi corpi, quindi, divenne, sin dall'inizio e rimase a lungo, un obiettivo dei riformatori liberali.

Se anche – in punto di diritto – la società civile e lo Stato si erano finalmente sostituiti al sovrano come bene da salvaguardare, lo strumento rimaneva per troppi versi quello di un tempo.

4. Professionalizzazione e militarizzazione

A garantire la sicurezza dello Stato unitario rimaneva quindi – assieme all'operare di tutte quelle forze immateriali cui più sopra abbiamo accennato – la pesante presenza di forze sia militari sia civili: forze armate e polizie di vario tipo. Nei decenni che ne segnarono l'apogeo e la fine, fra gli anni '80, la Grande Guerra e il primo dopoguerra, le istituzioni di sicurezza conobbero rilevanti trasformazioni, non sempre in grado di modificare alla radice il modello poliziesco italiano (Davis, 1988).

Le sfide portate allo Stato unitario e alla politica di potenza della sua classe dirigente intanto si erano modificate.

All'esterno, l'inserimento dell'Italia nel grande gioco diplomatico internazionale, sia pure non dalla parte delle potenze liberali britannica e francese, come avrebbe fatto sperare il carattere avanzato del moto risorgimentale italiano, ma dalla parte degli imperi autocratici e antinazionali tedesco e austro-ungarico, con la firma nel 1882 della Triplice Alleanza, comportò un grosso sforzo militare. Così come non minore impegno comportò la nuova politica coloniale, prima in Africa orientale (Eritrea 1885, Somalia 1889) e poi in quella Settentrionale (Libia 1911). La sicurezza, da nazionale, si faceva ora imperiale-coloniale (Del Boca, 1976-1984; Del Boca, 1986-1988; Labanca, 2002).

All'interno, la modernizzazione del Paese moltiplicava le minacce per una classe dirigente liberale moderata, adusa a governare un Paese prevalentemente agricolo. La diffusione delle aspirazioni democratiche e delle teorie socialiste (per non dire delle minacce anarchiche e internazionaliste) moltiplicò il lavoro delle polizie e dei servizi informativi, imponendone una razionalizzazione. Più in generale, la crescita industriale, l'urbanizzazione e la modernizzazione del Paese spostavano pericolosamente il confine – nei ceti popolari – fra classi laboriose e classi pericolose, spingendo a un ingrossamento delle polizie (Emsley, 1999).

Labanca

Solo assai lentamente, però, questo portò ad una modifica del particolare modello poliziesco italiano (Labanca, 2015). L'intervento delle forze armate – quando non addirittura la proclamazione dello stato d'assedio con il passaggio dei poteri alle autorità militari – rappresentò, per la classe dirigente liberale moderata, una risorsa cui attingere. Solo nel decennio giolittiano, tale ricorso si attenuò, ma mai del tutto. I corpi civili della polizia, prima divisi a livello locale, furono unificati e – in particolare nel decennio giolittiano – fatti crescere, ma mai raggiunsero la dimensione dei corpi militarizzati di polizia (in primo luogo dei carabinieri). Questo creò una distinzione strutturale, ad esempio, con la Francia della Terza Repubblica, dove i corpi civili di polizia crebbero sino a raggiungere quelli militarizzati, peraltro saldamente insediandosi nelle città, ovvero sia in quei snodi nevralgici della modernità e dello scontro sociale e politico. Se nella polizia civile la professionalizzazione e la centralizzazione crescevano molto lentamente, in altri corpi questi aspetti avanzavano attraverso la militarizzazione, anche formale, delle istituzioni. È il caso della Guardia Doganale e successivamente della Guardia di Finanza, la quale si militarizzò definitivamente in pieno decennio giolittiano. La polizia si faceva “scientifica” molto lentamente. (Una nuova professionalità delle polizie civili si affermava solo nel campo della lotta alla criminalità politica, cioè della lotta ad anarchici e socialisti, ad esempio con l'istituzione del Casellario Politico Centrale).

Il modello poliziesco italiano, in una parola, rimaneva fortemente militare o militarizzato.

La prima guerra mondiale, con le sue urgenze di guerra totale, non poteva che aggravare questo panorama (Procacci, 2009). Gli organici dei carabinieri furono incrementati di molto, anche se una parte di questi fu inviata al fronte a combattere (e a invigilare i combattenti). Ebbero una rilevante espansione i servizi d'informazione, di nuovo prevalentemente militari, il cui uso non fu solo contro lo spionaggio esterno e straniero, ma anche contro il cosiddetto “nemico interno”. Insomma, non sorprendentemente, il modello poliziesco italiano rimase accentuatamente militarizzato.

La professionalità e la pluralità dei corpi di polizia rimase il rovello dei democratici e dei liberali riformatori, ad esempio dei nittiani, dopo la fine della guerra mondiale. L'istituzione della Regia guardia per la pubblica sicurezza, nell'ottobre 1919, poté sembrare rispondere a questo scopo, con l'unificazione dei corpi di guardie di città, con la sua rilevanza quantitativa e con la sua “precedenza” sui carabinieri (Madriagnani, 2014). Ma ebbe vita breve perché, nel dicembre 1922, dopo due mesi di governo Mussolini, la Regia guardia fu abolita.

Labanca

5. Un regime di polizia

La crisi dell'Italia liberale e l'avvento del governo a guida fascista, fino all'instaurazione di una vera e propria dittatura liberticida e a un regime totalitario, fece evolvere il sistema liberale di polizie in un regime di polizia. Senza che questo recidesse del tutto le caratteristiche del modello poliziesco italiano delineatosi dopo l'Unità.

Le istituzioni militari, ovviamente, rimasero centrali per un regime bellicista, revisionista ed espansionista (Rochat, 1967). Peraltro, le modalità dell'ascesa al potere del fascismo mussoliniano lasciarono alle forze armate italiane un margine d'azione che, ad esempio, quelle tedesche non avrebbero avuto nel nazionalsocialismo hitleriano. Il loro scopo principale non era più il reggimento interno, come era stato al tempo della guerra al brigantaggio, ma il ruolo che esse ebbero più tardi, nella fine del regime, fra il 25 luglio e l'8 settembre 1943, consiglia di non ignorarne il ruolo.

Il Paese, non più "tenuto" dal fil di ferro dell'esercito, era però ingabbiato dal regime con una fitta rete di istituzioni di polizia vecchie e nuove, più o meno professionalizzate, la cui azione era privata dal contrappeso di libere istituzioni civili e dal controllo parlamentare (Carucci, 1976). Le polizie del fascismo operavano in nome del regime con nessun altro controllo che quello del fascismo stesso (Fucci, 1985). Mentre nel resto d'Europa la professionalizzazione e la civilizzazione delle forze di sicurezza andavano di pari passo con la crescita di un certo controllo da parte dell'opinione pubblica e dei parlamenti, nell'Italia fascista ciò non avveniva.

Gli organici dei carabinieri crebbero, la polizia – re-istituita dopo l'abolizione della Regia Guardia – dovette essere grata al regime, ambedue dovettero scontare la concorrenza della neo-istituita Milizia Volontaria di Sicurezza Nazionale (il braccio armato del fascismo), le organizzazioni locali del Partito Nazionale Fascista collaborarono attivamente (con i propri informatori e con le proprie strutture) a controllare il Paese e gli antifascisti; nel frattempo, i servizi segreti conobbero una nuova espansione, mentre la neo-istituita Ovla (uno speciale ispettorato di polizia segreta, talmente segreta che la stessa denominazione, un acronimo, era incerto persino nel suo significato. Forse si trattava dell'Opera Volontaria per la Repressione dell'Antifascismo o dell'Organo di Vigilanza dei Reati Antistatali) perseguitava spietatamente i nemici del regime (Franzini, 1999; Canali, 2004). Tutte queste istituzioni, infine, denunciavano i colpevoli alla magistratura ordinaria o al Tribunale speciale per la difesa dello Stato (Dunnage, 2013).

Come se non bastasse questa mobilitazione dall'alto e dal centro di istituzioni repressive, il carattere fascista e totalitario del regime si basava anche su un'automobilizzazione ideologica dal basso e dalle periferie degli italiani che vi credessero, iniettando quindi nel complesso del Paese un clima di controllo infinito e, al fondo, di guerra civile contro gli antifascisti.

Labanca

L'esperienza totalitaria influì enormemente sui sentimenti e sulle politiche di sicurezza degli italiani e delle loro istituzioni. Alcuni caratteri dell'evoluzione di quest'ultima furono comuni a quelle di altri Paesi: si pensi alla loro modernizzazione, professionalizzazione tecnica e crescita quantitativa (sia pure con la confermata particolarità del carattere militare del sistema poliziesco italiano). In altri casi, i caratteri furono specifici e tipici di un sistema totalitario; si pensi alla politicizzazione-ideologizzazione di queste istituzioni forzatamente asservite al fascismo, quando non proprio fascistizzate, e si pensi soprattutto alla loro collaborazione attiva ad alcune politiche del regime, come quella dettata dalla legislazione razzista antiebraica.

6. La democrazia

L'esperienza della seconda guerra mondiale, della sconfitta fascista, della divisione del Paese in due campi, nonché della Guerra di Liberazione antifascista e della connessa Guerra di Resistenza, mise l'Italia e le sue istituzioni ad una prova durissima. La vittoria dell'antifascismo, la stesura di una Costituzione concordata fra partiti d'ispirazione assai diversa (e che al momento della sua promulgazione nemmeno più governavano tutti assieme) e il varo di una democrazia, rappresentarono un ulteriore impegnativo tornante per gli italiani.

L'impianto costituzionale era assai innovativo e avrebbe imposto cambiamenti sostanziali, se recepito sino in fondo (Conso, 1979). Per fare un solo esempio, l'ordine pubblico della democrazia poteva essere lo stesso e gestito allo stesso modo di quanto era avvenuto al tempo dell'Italia liberale (per non dire di quello del fascismo)? La sicurezza che la democrazia si impegnava a garantire agli italiani poteva non cambiare rispetto a quella dei precedenti regimi politici? E se molto nei fini era cambiato, chiamando così alla riforma, per via dell'instaurazione della democrazia costituzionale, come arrivarvi?

Le sfide che si pararono di fronte alla nuova e giovane classe dirigente democratica furono numerose e non tutte furono vinte. C'era un problema evidente e immediato di defascistizzazione degli apparati ereditati dal regime. C'era anche una necessità di professionalizzazione del vecchio personale e di quello nuovo. Sarebbe stato necessario, per imporre una drastica soluzione di continuità, ripensare il modello poliziesco italiano, configuratosi dall'Unità ed evolutosi e trasformatosi, in una direzione di drastica demilitarizzazione. Poiché molti erano i corpi e le istituzioni incaricate di produrre sicurezza, si poneva l'alternativa se sfrondarli con decisione, avviandosi verso una riduzione della molteplicità di polizie, o se coordinarli in maniera efficace (Sannino, 2004).

A molte di queste impegnative sfide la classe dirigente democratica, che non aveva avuto, come negli altri Paesi, esperienze di simili istituzioni a causa del re-

Labanca

gime fascista, rispose solo parzialmente, autorizzando, anche in questo campo, l'impressione di una continuità dello Stato fra fascismo e postfascismo (Canali, 2005). Non che mancarono cambiamenti, ch  anzi ve ne furono numerosi, ma la defascistizzazione fu solo parziale, la demilitarizzazione non vi fu (anzi si lasci  inalterata la scelta, presa sin dall'agosto 1943 dal governo Badoglio, di militarizzare persino il corpo della polizia "civile") e, piuttosto che obbligare al coordinamento le istituzioni esistenti, i nuovi governi preferirono mantenere le divisioni e persino le duplicazioni (ad esempio, fra carabinieri e polizia), forse pensando di governare le forze di sicurezza attraverso il *divide et impera* e illudendosi di non esserne influenzati nelle scelte principali, con la conseguenza di non coordinare a sufficienza l'azione (Canosa, 1975). Inoltre, alle ragionevoli richieste di fondi da parte delle istituzioni della sicurezza, al fine di reggere la sfida sempre pi  consistente del mondo del crimine, i governi finirono per rispondere investendo nella dilatazione del programma di questi corpi di polizie, dunque maggiormente nel personale, piuttosto che nella loro modernizzazione.

Nel frattempo, le istituzioni di sicurezza si trovavano a fronteggiare situazioni completamente nuove.   vero che, nella democrazia, il ricorso alle truppe delle forze armate in funzioni di ordine pubblico fin  per essere raro, ma, soprattutto nei primi decenni, non fu abolito del tutto. E, mentre l'esercito avrebbe dovuto impegnarsi a convivere con una situazione del tutto nuova, quella dell'era atomica, non gener  certamente sicurezza.

Le istituzioni di polizia, dai carabinieri alla pubblica sicurezza alla Guardia di Finanza, furono immediatamente gettate nell'atmosfera della contrapposizione politica della guerra fredda. Il personale, anche solo lontanamente sospettato di simpatie con le sinistre, fu visto con sospetto, quando non allontanato (un esempio pu  essere il caso dei partigiani entrati in polizia). Le istituzioni di sicurezza dello Stato finivano per essere strumenti e attori della lotta politica; si pensi ai vertici dei carabinieri e dei servizi segreti e al loro coinvolgimento nel cosiddetto Piano Solo (o scandalo Sifar), elaborato in risposta all'allargamento dell'area di governo con il passaggio dal centrismo al centrosinistra (Franzini, 2010). Per non dire poi del ruolo che singoli rappresentanti di istituzioni di sicurezza avrebbero avuto, trascinando con s  una parte di queste istituzioni, in mene golpiste o autoritarie, certamente antidemocratiche; si pensi alla colonna di guardie forestali che avrebbe dovuto sostenere il golpe Borghese. Ma era la logica stessa della guerra fredda a piegare il settore delle istituzioni militari e di sicurezza a logiche di parte; si pensi agli accordi istitutivi delle strutture di *Stay behind* e, da noi, dell'organizzazione segreta Gladio e al modo con cui esse furono applicate in Italia. Le nuove sfide della democrazia, nell'atmosfera della guerra fredda, crearono risultati contraddittori. Le istituzioni furono nel complesso fedeli al nuovo ordinamento democratico, ma il gap fra istituzioni e societ  civile tese ad ampliarsi; i corpi di polizia si modernizza-

Labanca

rono, ma crebbero anche tutti quantitativamente, spesso con ridotto coordinamento, così da creare duplicazioni, spese e sprechi.

Nel frattempo il sentimento di insicurezza fra gli italiani cresceva, nonostante (e forse anche a causa) la nuova affluenza apportata dal miracolo economico. Il tasso di litigiosità (come percentuale dei procedimenti civili attivati sul totale della popolazione) saliva, il numero dei morti per omicidio rimaneva grossomodo stabile (o, altrimenti detto, non calava) ma il totale dei delitti per i quali fu avviata un'azione penale cresceva (e in esso fu significativo quello dei furti). Fu in realtà più tardi, con gli anni '70, che i dati della criminalità tesero ad un'ulteriore impennata (anche se è ancora da comprendere quanto a ciò contribuiva l'aumentato numero di denunce di fatti di reato). Già nei primi decenni della Repubblica tutto ciò era avvertibile.

Di fronte alle insicurezze che questo creava, le istituzioni di sicurezza della Repubblica scontavano le difficoltà sopra ricordate.

7. Ormai senza più miracoli

Quando, con il 1973 e la crisi, la spinta propulsiva del miracolo economico si arrestò, gli italiani si trovarono a dover fronteggiare più di una crisi sul fronte della sicurezza o dell'insicurezza.

Fra gli anni '70 e '80 la crisi economica, la ristrutturazione e la delocalizzazione del sistema industriale nazionale, l'avvio delle prime de-industrializzazioni (appena arginato da alcuni successi delle piccole e medie industrie esportatrici e appena nascosto da un enorme crescita del debito pubblico) segnarono profondamente l'atmosfera del Paese. Gli italiani avevano appena fatto a tempo a guadagnare, al tempo del miracolo, uno Stato assistenziale che, fra gli anni '70 e '80, mostrava i primi affanni. Allo stesso tempo, come abbiamo accennato, tutti gli indicatori della pace sociale tesero verso il basso, mentre quelli della criminalità sembrarono puntare verso l'alto. A ciò si aggiunse, negli anni '70, una forte offensiva terroristica: sino al 1974, prevalentemente di destra, con oscuri intrecci con gli apparati dello Stato e, nella seconda metà del decennio, con una maggiore visibilità di quella di sinistra, sino al sequestro e all'omicidio del presidente del partito di maggioranza relativa, Aldo Moro, nel 1978. Si parlò degli anni di piombo.

I governi, dal canto loro, continuavano a rispondere a queste sfide soprattutto aumentando il numero dei componenti delle forze dell'ordine e, solo in subordine, aiutando queste a modernizzarsi. Qualche importante novità fu acquisita. Nel 1981, a seguito di un decennio di discussioni, di mobilitazione e di agitazione interno al corpo, la Pubblica sicurezza fu finalmente smilitarizzata e civilizzata, riconoscendo ai suoi componenti il diritto alla sindacalizzazione. Si otteneva così quello che avrebbe dovuto essere stato deciso sin dal 1945, o dal 1948 (Labanca, 2013).

Labanca

Un'altra riforma importante fu quella dei servizi di sicurezza, del 1977, all'interno dei quali maggior spazio fu dato ai servizi civili d'informazione, rispetto a quelli militari, attorno ai quali troppi sospetti si erano addensati fra gli anni '60 e '70 (De Lutiis, 1984). Ma si trattò, pur nella loro rilevanza, di atti isolati e non definitivi: il coordinamento fra le forze dell'ordine non migliorò di molto; il numero dei carabinieri continuò a crescere e, in genere, crebbe in maniera rilevante il numero dei componenti di tutti i corpi di sicurezza; per i servizi di sicurezza si sarebbe reso necessario un successivo pesante intervento di riforma (2007).

La conseguenza fu che, alla fine degli anni '80, quando la guerra fredda finì, l'Italia si trovò ad essere uno dei Paesi con il più alto tasso di appartenenti alle forze dell'ordine, ma allo stesso tempo con la realtà di uno dei sistemi di criminalità organizzata più forti del pianeta e con la sensazione (in parte non fondata, eppure presente) di un diffuso non rispetto della legge. Allo stesso tempo, l'Italia poteva vantare la sconfitta delle minacce terroristiche del decennio precedente, avvenuta al prezzo del varo di una legislazione speciale sull'ordine pubblico e senza del tutto cancellare l'immagine di un Paese non del tutto sotto controllo.

La contraddizione era evidente. Alcune riforme erano state apportate, ma non tutte quelle necessarie (Della Porta, Reiter, 2003).

8. Una contemporaneità in piena trasformazione

Nel venticinquennio seguito ormai alla fine della guerra fredda, una contraddizione ancora più acuta è stata pienamente avvertibile attorno alle questioni della sicurezza (o dell'insicurezza) e delle forze dell'ordine chiamate a garantirla (o a contrastarla). Come talora accade nella contemporaneità più "postmoderna", dove sembra che il controllo delle società fosse stato demandato alle polizie civili, si delineano tratti di un ritorno delle istituzioni militari.

L'ultimo venticinquennio, quello seguito alla fine della Guerra fredda e con esso alla chiusura del "Secolo breve", si configura come un periodo ormai relativamente lungo, in cui il profilo economico dell'Italia si è indebolito rispetto a quasi tutti i Paesi europei omologhi e in cui la società e la politica hanno conosciuto enormi trasformazioni. La percezione di tali trasformazioni ha influenzato le questioni e le forze della sicurezza, scaricando su di loro un rilevante accumulo di tensione. Nel frattempo, da dentro la politica e le società nazionali, sono cresciute le forze di chi pretende di trovare soluzioni securitarie (d'ordine, militari) alle conseguenze di queste trasformazioni, artatamente moltiplicando così l'allarme e la situazione d'insicurezza. Un pericoloso circolo vizioso va in tal modo delineandosi e alimentandosi.

Dopo tre decenni di ricostruzione e sviluppo e dopo due decenni incerti, il Paese ha affrontato due decenni di stasi e stagnazione e, dal 2008, di crisi. Il rallenta-

Labanca

mento dell'attività economica, la deindustrializzazione e la trasformazione della struttura del Paese, effetto di dinamiche a livello globale, hanno disorientato gli italiani. La società italiana sta affrontando un rilevante cambiamento demografico strutturale, con un invecchiamento della popolazione e con la trasformazione del Paese, da terra di prevalente emigrazione a terra anche di immigrazione: dal sud e dall'est, dall'Africa e dall'Asia e dall'Europa orientale. La percezione di queste radicali trasformazioni sociali è stata moltiplicata dal cambiamento indotto a livello politico dalla fine della guerra fredda, dal crollo di un sistema politico che aveva accompagnato il Paese per quasi mezzo secolo, basato su grandi partiti politici di massa e su un'alta partecipazione politica elettorale, indice di una diffusa fiducia nella politica: si è parlato di Seconda (e persino di Terza) Repubblica. La percezione del crollo del sistema politico è stata resa più acuta dalla contemporanea continua secolarizzazione del Paese. Ed è stato avvertito con timore l'avvicinarsi al territorio nazionale di una serie di aspri conflitti (Balcani, Medio Oriente, Mediterraneo), mentre più in generale il panorama della guerra e della pace si trasformava a livello planetario. La ritornante minaccia del terrorismo internazionale, dopo l'11 settembre 2001, è parsa rappresentare, o culminare, tutto questo (anche se sino al momento in cui si scrive l'Italia non ha ancora subito attacchi devastanti come quelli patiti da altri grandi Paesi europei).

Purtroppo, tutta questa complessità non è stata analizzata, come avrebbe dovuto, dagli storici. È vero che anche i cultori di scienze sociali, solo di recente, hanno iniziato ad analizzare con maggior impegno lo stato delle forze dell'ordine in Italia, anche con prospettive diverse (Carrer, 2000; Palidda, 2000; Battistelli, 2016). Prospettive diverse che hanno portato poi a giudizi diversi circa il ruolo svolto dall'istituzione, analizzata nel corso della recente storia italiana. Tali giudizi possono oscillare, ad esempio, fra la soddisfazione per i risultati raggiunti attraverso un lento processo di riforme, la decostruzione radicale dei miti lontani e recenti, o la critica progressiva dello stato di cose presenti. Qualunque ne siano le tesi o le ipotesi, è probabile che tutti questi scienziati sociali converrebbero sul fatto che in Italia gli studi siano stati rilanciati a seguito di momenti di crisi assai gravi, insorti fra polizie e società civile (la cattiva gestione dell'ordine a Genova per il G8 dell'estate 2001 è certamente uno di quei momenti). Per tali ragioni, di fronte ad una stagione di ricerche sociali partita ma non ancora giunta a conclusioni condivise, gli storici possono solo annotare con piacere e con invidia la grande ricchezza di prospettive e di spunti dei sociologi sulle istituzioni poliziesche italiane, ma devono anche registrare come questi non siano ancora giunti a posizioni definitive circa il ruolo svolto dall'istituzione poliziesca nel corso della recente storia italiana.

Questa lunga premessa appare necessaria per intendere come mai, di fronte a statistiche che segnalano per questo venticinquennio post-bipolare, un'evoluzione della criminalità che rimane certo a livelli alti – rispetto ad altri Paesi europei – ma che non cresce significativamente rispetto ai decenni precedenti, sia così diffusa in Italia la

Labanca

percezione di una larga insicurezza. Più che i dati assoluti, che non crescono, sono la composizione e gli attori della criminalità a impressionare gli italiani ed evidentemente a deluderne le aspettative di “pacificazione” e “civilizzazione” del Paese.

La stessa premessa appare necessaria anche per giudicare l’operato e le politiche relative alle forze dell’ordine, sviluppate nel frattempo dai governi italiani. Nonostante le riforme degli anni ‘70-‘80, alcuni dei capisaldi del modello poliziesco italiano sono rimasti inalterati, o sono cambiati di poco. A partire dal suo carattere militare, la pubblica sicurezza è rimasta civile, ma l’organico dei carabinieri ha continuato a crescere e, dal 2000, la prima Arma dell’Esercito è stata elevata addirittura al rango di quarta forza armata del Paese (Labanca, 2009; Ilari, 1994). Ciò ha enormemente facilitato la sua azione di contrasto contro ogni tendenza alla smilitarizzazione dei carabinieri, o anche soltanto della parte del corpo dedicata al controllo del territorio. Nel frattempo, insistenti e molteplici hanno continuato a farsi le richieste per un armamento (e quindi, per certi versi, di un profilo militare) dei corpi di polizia municipale, mentre il vasto e crescente mondo dei corpi di polizia privati, armati, rimane in larga misura fuori controllo politico. Per non dire (vi torneremo più avanti) del fatto che le istituzioni militari sembrano ritornare sul campo della polizia della società.

Anche sul fronte della riduzione della molteplicità e delle sovrapposizioni dei corpi di polizia, poca strada si è fatta. In verità, molto di recente è stato messo in atto un processo di riduzione istituzionale. Ma, ammesso che vada in porto, l’assorbimento del minuscolo (e professionale) corpo delle guardie forestali in un’istituzione più grande (quella armata dei carabinieri?) non muta molto la situazione; così come la probabile scomparsa delle polizie provinciali, a seguito della cessazione dell’istituto provinciale, è ancora piccola cosa, mentre la sorte della polizia penitenziaria non è chiara.

Nel frattempo, non molto è stato possibile fare sul fronte della professionalizzazione e dell’investimento in “capitale fisso”, più che in personale, per le forze dell’ordine. Ciò è avvenuto di certo a causa della crisi economica, ma è altrettanto certo che anche questo, assieme alla ridotta de-militarizzazione e riduzione dei corpi di polizia, non ha di certo favorito la riforma del modello poliziesco italiano, basato – in poche parole – su molti corpi, con molti uomini, piuttosto militarizzati, ma sottocapitalizzati.

A ben vedere, non è stata solo la resistenza corporativa delle istituzioni coinvolte, o la scarsa lungimiranza e autonomia della classe politica, a lasciare immutati molti dei tratti del modello poliziesco nazionale. Le sfide poste al sistema sono state eccezionali ed epocali in quest’ultimo venticinquennio. Ma le politiche contrapposte dai governi, purtroppo talora indipendentemente dal loro orientamento, sono state impari.

Si potrebbe fare il caso della protezione civile, in larga misura cioè della prevenzione e della reazione a calamità naturali: lo sfaldarsi del territorio nazionale,

Labanca

dopo decenni di selvaggio sfruttamento e la tradizionale mancanza di cooperazione fra le strutture civili e militari, statuali e della società civile, hanno messo e mettono a repentaglio gli italiani, aumentandone il senso di insicurezza di fronte ad un ambiente che pare loro ingovernabile.

Si potrebbe fare il caso anche della lotta alla criminalità organizzata, che avrebbe dovuto essere una delle priorità dei governi nazionali. Hanno invece continuato a succedersi politiche spesso incoerenti fra loro, opacità, sospetti silenzi. Con la conseguenza che le forze dell'ordine sono state lasciate troppo spesso sole, mentre non pochi suoi rappresentanti perdevano la vita.

Ma il caso più evidente è certo quello della gestione delle straordinarie migrazioni internazionali che, in pochi decenni, hanno mutato il volto demografico dell'Italia, da Paese sostanzialmente di sola emigrazione (e migrazioni interne) a Paese anche di immigrazione, dal Sud e dall'Est del pianeta. La questione è troppo complessa perché qui ne siano richiamati anche solo gli aspetti principali. Sarà sufficiente nell'economia di questo breve intervento solo ricordare che la presenza di migranti internazionali è stata a lungo considerata come un'emergenza (quando invece ha tratti strutturali) ed è stata in troppa parte e quasi esclusivamente securitarizzata (cioè demandata alle istituzioni di sicurezza e alle forze dell'ordine anche a scapito di diritti fondamentali) quando invece doveva essere colta in tutti i suoi molteplici aspetti, a partire da quello culturale e sociale dell'incontro e dell'integrazione fra civiltà. L'inevitabile fallimento di questa miope politica ha creato problemi ulteriori ed enormi e ha seminato fallimenti: il caso dei centri di permanenza temporanea, poi di identificazione ed espulsione, è esemplare, così come è il caso della politica dei respingimenti in alto mare per i profughi e i migranti provenienti dal Mediterraneo, così come la politica dei rimpatri forzati. Si tratta di casi, tutti, che sono andati a gravare sulle spalle delle forze dell'ordine, impegnate contro voglia a combattere vere e proprie battaglie di Sisifo e condannate sin dall'inizio alla sconfitta. Con la doppia conseguenza di moltiplicare insoddisfazioni all'interno dei corpi incaricati della sicurezza e sensi di insicurezza all'interno della popolazione nazionale.

È proprio sul terreno di questi casi di inattività della politica italiana posta di fronte a sfide colossali – dalla “lotta all'emigrazione irregolare” alla lotta alla criminalità organizzata alla risposta alle calamità naturali – che si è fatta strada anche un “ritorno” all'antico. Com'è consueto nella contemporaneità postmoderna, alcuni tratti dell'età premoderna o moderna sembrano tornare. In tutti i terreni sopra ricordati, infatti, in quest'ultimo venticinquennio, si è profilato un ritorno delle istituzioni militari sul terreno della sicurezza interna, che in Europa da metà dell'Ottocento e in Italia – come abbiamo visto – quanto meno dall'inizio del Novecento, era stato terreno quasi esclusivo delle forze di polizia. Si badi bene, sin dall'inizio, si tratta di un ritorno e di un fenomeno per adesso di proporzioni oggettivamente minime, ma di per sé in grado di sollevare discussioni e rischiare incomprensioni.

Labanca

Il “ritorno” dei militari italiani nelle strade non è, ovviamente, un fenomeno solo nazionale. E non sarebbe comprensibile se non si avesse ben chiara l’epocale trasformazione (che qui possiamo solo richiamare) della guerra e delle forze armate con il finire della guerra fredda e con il delinearsi di scenari di guerre in larga parte totalmente diverse da quelle del passato, fatti di guerre asimmetriche, di operazioni lontane dal territorio nazionale, di guerre di macchine più che di uomini (sul fronte occidentale) e di “guerre fra la gente” (nel resto del mondo), per non dire infine del dilagare del terrorismo internazionale (dopo l’11 settembre 2001). Questa epocale trasformazione ha stravolto le forze armate dei Paesi europei, facendole passare dalla coscrizione obbligatoria al volontariato (rompendo una storia di due secoli di intreccio fra cittadinanza e obblighi militari, che risaliva alla Rivoluzione francese) e modificando istituzioni militari sostanzialmente mono-genere in istituzioni di uomini e di donne (rompendo una storia più che millenaria). Tutte queste epocali e generali trasformazioni hanno avuto influenza anche sulle forze armate italiane e sul tema della sicurezza interna che qui ci compete.

Per la verità già una norma di quella legislazione emergenziale antiterroristica più sopra richiamata aveva già permesso, ma episodicamente, alle forze armate di supportare e persino sostituire le forze dell’ordine nel controllo del territorio (art. 4 della legge 22 maggio 1975, n.152). Ma è stato solo dopo la fine della guerra fredda che, in più occasioni e sotto diversi governi, si è deciso di “richiamare” i militari nelle strade del Paese. Qualche data, senza pretesa di completezza, sarà sufficiente: 1992-1998 risposta agli attentati di mafia e operazione Vespri siciliani, 1992-1997 operazione Forza Paris, 1994-1998 operazioni Riace e Partenope, 1995 operazione Salento, 2001-2006 operazione Domino, di presidio di siti sensibili (successivamente all’11 settembre), 2008-2013 operazione Strade pulite, con rimozione dei rifiuti a Napoli e controllo aree inquinate, 2011-2012 operazione Emergenza umanitaria per i profughi dal Nordafrica, 2012-2014 operazione Aquila per il terremoto, 2015 operazioni varie di presidio di siti sensibili (compresa Expo milanese). L’operazione Strade sicure è ancora in atto, per non dire, ovviamente, di tutte le complesse operazioni che impegnano quotidianamente reparti dell’Esercito, della Marina, dell’Aviazione, dei Carabinieri, della Guardia di finanza, della Guardia costiera ecc. nella gestione dell’immigrazione internazionale. Tutto ciò, come si vede, non ha quasi niente a che fare con il tradizionale e benemerito impiego delle forze armate a supporto delle istituzioni e della società per calamità ed emergenze. È questa una storia, quella delle forze armate per il Paese, che si ripresenta in tutta la storia d’Italia, dal terremoto di Messina (1908) in avanti. E che le forze armate tengano a tutto questo lo si vede dalla menzione della possibilità di operazioni simili sia nei testi della riforma dei vertici del 1997 sia nei “nuovi” codici militari del 2010.

Molti interrogativi accompagnano questo ritorno delle istituzioni militari al fianco delle istituzioni di polizia nelle strade delle città e della nazione. Quanto produttivo di sicurezza è stato ed è questo insieme di operazioni? Si è trattato forse

Labanca

solo di una concessione ai sostenitori più chiusi della necessità di securitarizzare e militarizzare enormi problemi sociali? (Per il concetto di securitario, termine invalso nella letteratura delle lingue romanze più che in quelle anglosassoni, diffusi negli ultimi anni, soprattutto in polemica con la gestione dell'ordine pubblico dopo il 2001 si veda Mattelart, 2007, oltre che al canonico Foucault, 1990; 1998).

È questo insieme di operazioni, ben visto all'interno delle stesse forze armate, che nell'età postbipolare si sono fatte sempre più tecnologiche, professionali e costose e che certo non vedono con grande entusiasmo (piccoli finanziamenti aggiuntivi a parte) queste assai tradizionali operazioni di pattugliamento, nemmeno così militarmente impegnative come quelle stesse che compiono quotidianamente – ma fuori dal territorio nazionale – nelle operazioni di *peacekeeping* e *peace-enforcing*? Possono davvero servire da esempio a questa nuova operatività militare sul territorio nazionale le recenti e precedenti esperienze di commistione di funzioni civili e funzioni militari condotte da specifici reparti (come le *Multinational Specialized Units*, MSU) nelle operazioni oltremare, o si tratta invece di contesti e professionalità assai diversi? E come sono percepite queste operazioni così dispendiose di truppe così costose dalle altre forze dell'ordine, diciamo, civili? Quanto e come è davvero coordinata questa interazione di forze armate e dell'ordine? Non solo gli studiosi ma gli stessi protagonisti paiono divisi e dubbiosi.

Ma non è solo sul fronte operativo – un fronte che per quanto costante rimane limitato ed episodico, ed eventualmente eliminabile a giudizio dell'autorità politica – che forze armate e corpi di polizia sono legati. Lo sono ormai istituzionalmente sul fronte del reclutamento del personale. Già in precedenza, al tempo della coscrizione obbligatoria, alcune norme avevano facilitato l'ingresso nelle forze dell'ordine di militari che lasciavano il relativo servizio, ma questo ricorso abbastanza occasionale è diventato sistematico e assai favorevole alle forze armate, con il passaggio di queste al reclutamento volontario. Nella normativa che fra 2000 e 2004 ha regolato l'abbandono della leva obbligatoria è stato deciso che, ad alcune determinate ma generose condizioni, il personale militare che lasciava il servizio poteva transitare nelle forze di polizia. Queste, quindi, sono obbligate ad accettare militari.

Anche qui, molti e forse ancora più radicali interrogativi accompagnano queste politiche. Può la professionalità militare odierna, se possibile più che in passato *combat-oriented*, essere funzionale a una polizia capace di mediare l'incontro di civiltà? Può un personale relativamente “anziano” (25-28 anni) e già formato fare le veci di un personale giovane (18 anni e oltre) e da plasmare? Quale prodotto può creare dentro i reparti l'interazione di personale così diverso? E nei confronti della popolazione può questo personale misto essere una garanzia che non si interrompano, assieme a quello di acquisizione di professionalità specifiche, i processi di costruzione di una polizia di prossimità e di coordinamento orizzontale fra le varie

Labanca

forze di polizia? I pareri, anche qui, sono divisi e molti dubbi e sono stati sollevati da più parti.

Più in generale il ritorno nelle strade italiane delle mitragliette, accanto a personale di polizia disarmato, risolve davvero i problemi della sicurezza? Ed esso genera maggiore o minore insicurezza fra i cittadini (Battistelli, 2013)?

Conclusioni?

Impossibile trarre una sola conclusione da una troppo rapida analisi di tempi e questioni così difficili e, in buona parte, ancora da studiare.

Cionondimeno la storia delle relazioni fra forze dell'ordine e forze armate in Italia può essere di qualche utilità. Non foss'altro per evitare di considerare nuovi problemi che hanno secoli di storia alle spalle, sia pur in differenti configurazioni e contesti storici. E, al contrario, per non dimenticare che molti aspetti del modello poliziesco nazionale continuano a non cambiare, o quanto meno continuano a non mutare abbastanza.

Certo le sfide del presente, o dell'ultimo venticinquennio, sono epocali, ma per affrontarle e superarle, una pur meticolosa conoscenza dell'oggi rischierebbe di non essere sufficiente, senza la consapevolezza del carattere di lunga durata, quanto meno secolare, di alcuni suoi aspetti. Per tale ragione, anche in Italia, studi sociologici e studi storici – se lo volessero – potrebbero aver un lungo tratto di strada da percorrere assieme.

Riferimenti bibliografici

- Antonielli L., a cura di (2006). *La polizia in Italia e in Europa: punto sugli studi e prospettive di ricerca. Seminario di studi, Somma Lombardo, 29-30 novembre 2002*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Antonielli L., Donati C., a cura di (2001). *La polizia in Italia nell'età moderna. Seminario di studi, Messina, 26-27 febbraio 1998*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bailey D.H. (1975). The police and political development in Europe. In: Tilly C., a cura di, *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Bayley D.H. (1985). *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers.
- Battaglia M. (1963). *L'ufficiale di pubblica sicurezza nella storia d'Italia. Ricostruzione storicodomatica*. Roma: Babuino.
- Battistelli F. (2008). *La fabbrica della sicurezza*. Milano: FrancoAngeli.
- Battistelli F. (2010). *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*. Roma: Donzelli.
- Battistelli F. (2010). Introduzione. In: Galantino M.G., *La società della sicurezza: la costruzione sociale della sicurezza in situazioni di emergenza*. Milano: FrancoAngeli.
- Battistelli F. (2013). La sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?, In: Torre A., a cura di, *Costituzioni e sicurezza dello Stato*. Rimini: Maggioli.

Labanca

- Berlière J.M., Lévy R. (2011). *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*. Paris: Nouveau Monde.
- Body-Gendrot S., Hough M., Kerezi K., Levy R, Snacken S., a cura di (2013). *The Routledge handbook of European criminology*. New York: Routledge.
- Canali M. (2004). *Le spie del regime*. Bologna: il Mulino.
- Canali M. (2005). La sottile linea nera. Polizia politica e sistema repressivo nell'Italia fascista: uno sguardo d'insieme dalle eredità liberali alle permanenze repubblicane. *Zapruder*, 7: 42-59.
- Canosa T. (1975). *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*. Bologna: il Mulino.
- Carrer F. (2000). *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma: Liberetà.
- Carrer F. (2014). La Polizia dello Stato dall'Unità ad oggi. In: Id., a cura di, *La polizia di stato a trent'anni dalla legge di riforma*. Milano: FrancoAngeli.
- Carucci P. (1976). L'organizzazione dei servizi di polizia dopo l'approvazione del testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza nel 1926. *Rassegna degli archivi di Stato*, 1: 1, pp. 82-114.
- Corso G. (1979). *L'ordine pubblico*, Bologna: il Mulino.
- Davis J.A. (1988). *Conflict and control. Law and order in nineteenth-century Italy*. London: Macmillan. (trad. it.: *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*. Milano: FrancoAngeli, 1989).
- De Lutiis G. (1984). *Storia dei servizi segreti in Italia*. Roma: Editori riuniti. (nuova ed. *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del 21 secolo*. Milano: Sperling & Kupfer, 2010).
- Del Boca A. (1976-1984). *Gli italiani in Africa Orientale*. Roma-Bari: Laterza.
- Del Boca A. (1986-1988). *Gli italiani in Libia*. Roma-Bari: Laterza.
- Della Porta D., Reiter H. (2003). *Polizia e protesta. L'ordine pubblico dalla Liberazione ai "no global"*. Bologna: il Mulino.
- Denys C. (2010). The development of police forces in urban Europe in the eighteenth century. *Journal of urban history*, 36: 3, pp. 332-344. DOI: 10.1177/0096144209359144
- Dunnage J. (2013). *Mussolini's policemen. Behaviour, ideology and institutional culture in representation and practice*. Manchester: Manchester University Press.
- Emsley C. (1999). A typology of nineteenth-century police. *Crime, Histoire & Sociétés/Crime, History & Societies*, 3: 1 : pp. 29-44. DOI: 10.4000/chs.934
- Emsley C. (2007). *Crime, police and penal policy: European experiences, 1750-1940*. Oxford: Oxford University Press.
- Emsley C., a cura di (2011). *The history of policing*. Farnham: Ashgate.
- Foucault M. (1990, 1998). *Difendere la società. Dalla guerra delle razze al razzismo di Stato*. Testo stabilito e tradotto da Mauro Bertani e Alessandro Fontana, Firenze: Ponte alle Grazie (1990) (fa parte di: *Lezioni al College de France*); poi Id., *Bisogna difendere la società*. Sotto la direzione di François Ewald e Alessandro Fontana, a cura di Mauro Bertani e Alessandro Fontana, Milano, Feltrinelli (1998).
- Franzinelli M. (1999). *I tentacoli dell'Ovra. Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Franzinelli M. (2010). *Il piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il golpe del 1964*. Milano: Mondadori.
- Fucci F. (1985). *Le polizie di Mussolini. La repressione dell'antifascismo nel Ventennio*. Milano: Mursia.
- Ilari V. (1994). *Storia militare della prima Repubblica, 1943-1993*. Ancona: Nuove ricerche.
- Knemeyer F.L. (1978). Polizei. In: Brunner O., Conze W., Koselleck R., a cura di. *Geschichtliche Gruendbegriffe*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Labanca N. (2002). *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*. Bologna: il Mulino.
- Labanca N. (2004). *Per lo studio delle polizie nell'Italia contemporanea*. In: Marchetto P., Mazzei A., *Pagine di storia della polizia italiana. Orientamenti bibliografici*, Rivoli: Neos

Labanca

- Labanca N. (2009). *Le armi della Repubblica: dalla Liberazione ad oggi*. Torino: Utet. (vol. V di Isnenghi M., a cura di. *Gli Italiani in guerra. Conflitti, identità, memorie dal Risorgimento ai nostri giorni*.)
- Labanca N. (2013). Studiare le polizie italiane dall'Unità ad oggi, dopo la smilitarizzazione della polizia (1981-2011). In: Ufficio storico della Polizia di Stato. *Poliziotti d'Italia tra cronaca e storia prima e dopo l'Unità*. A cura di Raffaele Camposano, Roma (Quaderno 1, 2013), pp. 159-180.
- Labanca N. (2015). Un giornale per la gestione e per la riforma della polizia. In: Labanca N., Di Giorgio M., a cura di. *Una cultura professionale per la polizia dell'Italia liberale. Antologia del "Manuale del funzionario di sicurezza pubblica e di polizia giudiziaria" (1863-1912)*. Milano: Unicopli.
- MacVean A., Spindler P., Solf C., a cura di (2012). *Handbook of policing, ethics, and professional standards*. New York: Routledge.
- Madrigani L. (2014). *La guardia regia. La polizia italiana nell'avvento del fascismo (1919-1922)*. Milano: Unicopli.
- Mattelart A (2007). *La globalisation de la surveillance. Aux origines de l'ordre sécuritaire*. Paris: Découverte.
- Meriggi M. (2002). *Gli stati italiani prima dell'unità. Una storia istituzionale*. Bologna: il Mulino.
- Molfese F. (1966). *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*. Milano: Feltrinelli.
- Newburn T., Neyroud P, a cura di (2008). *Dictionary of policing*. Cullompton, UK-Portland, Or: Willan. *Operazioni nazionali concluse*:
http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_naz_concluse/Pagine/default.aspx;
http://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/Operazioni-Nazionali-concluse.aspx
- Palidda S. (2000). *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano: Feltrinelli.
- Procacci G. (2009). Le limitazioni dei diritti di libertà nello Stato liberale. Il Piano di difesa (1904-19359): l'internamento dei cittadini nemici e la lotta ai 'nemici interni' (1915-1918). *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1.
- Reisig M.D., Kane R.J, a cura di (2014), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford: Oxford University Press.
- Rochat G. (1967). *L'esercito italiano da Vittorio Veneto a Mussolini (1919-1925)*. Roma-Bari: Laterza.
- Rochat G., Massobrio G. (1978). *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*. Torino: Einaudi.
- Sannino A. (2004). *Le forze di polizia nel dopoguerra*. Milano: Mursia.
- Tosatti G. (2009). *Storia del Ministero dell'interno. Dall'unità alla regionalizzazione*. Bologna: il Mulino.
- Wakefield A., Fleming J., a cura di (2009). *The Sage Dictionary of Policing*. London: Sage.
- Williams C.A., a cura di (2011). *Police and policing in the Twentieth century*. Vol. III di Emsley C., a cura di. *The history of policing*. Farnham: Ashgate.

Così vicini, così lontani. Militari e civili nel crisis management dell'Unione Europea

di Maria Grazia Galantino*

Abstract

The article describes how the changing nature of international challenges has led to the reconceptualization of security and to the blurring of borders not only between internal-external security, but also among security sectors, instruments and actors. Critically examining how these changes are shaping EU discourses and policies on crisis management, as well as missions' implementation, the author shows unresolved problems and potential risks for an effective management of international crises.

Keywords: Crisis management; peace operations; civil-military relations; blurring; European security; CSDP

Parole chiave: crisis management; missioni di pace; relazioni civili-militari; blurring; sicurezza europea; PSDC

Introduzione

Il superamento della divisione tra la dimensione interna e quella esterna della sicurezza è oggetto di crescente attenzione nel dibattito scientifico. I contributi recenti non sono limitati ai *security studies* ma provengono da molteplici prospettive disciplinari, come le relazioni internazionali, la *policy analysis* e la sociologia, offrendo una gamma piuttosto ampia di approcci analitici e focus tematici. Alcuni studi si concentrano sulle nuove sfide per la sicurezza mettendone in evidenza la natura eminentemente transnazionale e trasversale (Beck, 2002; Lavenex, 2004; Zelikow, 2003), mentre altri esaminano il modo attraverso il quale i governi e gli attori si mobilitano in risposta a tali sfide (Pastore, 2001; Lutterbeck, 2005; Webber *et al.*, 2004). Un ridotto numero di contributi, invece, affrontano il tema del *blurring* tra i compiti mi-

* Unitelma Sapienza. mariagrazia.galantino@uniroma1.it

Galantino

litari e quelli di polizia sia negli impieghi di ordine pubblico all'interno degli stati, sia nelle missioni internazionali (Easton *et al.* 2010; Bigo, 2001, 2014; Greener, 2011; Lutterbeck, 2004).

Il presente articolo contribuisce a questo dibattito partendo da una riflessione sulle nuove sfide per la sicurezza e sul modo in cui esse rimettono in discussione la nozione di confine a diversi livelli. Problemi di sicurezza intrinsecamente “transfrontalieri”, tuttavia, non necessariamente si traducono in risposte di policy e in pratiche che superano o ridefiniscono i tradizionali confini tra settori e attori della sicurezza. Per comprendere se e come questo accade può essere utile delimitare l'analisi a specifici problemi e politiche, osservando come la sicurezza è declinata in particolari campi d'azione. L'esperienza delle missioni per la gestione delle crisi internazionali dell'Unione Europea ci è sembrato un campo d'indagine appropriato a questo scopo, non soltanto perché è un ambito nel quale la problematicità dei confini tra settori, livelli istituzionali e attori si manifesta con grande evidenza, ma anche perché esso resta ancora poco indagato in Italia, soprattutto nella prospettiva sociologica.

Il prosieguo dell'articolo è organizzato in un paragrafo che illustra come la mutata natura delle sfide internazionali abbia portato al superamento del concetto tradizionale di sicurezza e al *blurring* dei confini non soltanto in senso *verticale*, tra interno ed esterno, nazionale ed internazionale, ma anche *trasversale* cioè tra i diversi settori della sicurezza, ed *orizzontale*, ossia tra gli strumenti e gli attori. Il terzo paragrafo esamina come questi cambiamenti sono entrati a far parte del discorso e della strategia di policy dell'Unione Europea in tema di *crisis management*. Il quarto paragrafo discute se e come il *blurring* dei confini è visibile sul campo tra gli attori e le funzioni delle missioni europee, concentrandosi su quelle in Bosnia-Herzegovina. Le osservazioni conclusive, infine, sintetizzano i principali temi esaminati ed evidenziano la necessità di esaminare criticamente, e sulla base di analisi empiriche, il fenomeno del *blurring* ed i rischi ad esso associati.

1. La sicurezza multidimensionale e il *blurring* dei confini

La fine della guerra fredda e l'irruzione del terrorismo internazionale hanno reso evidente la difficoltà di stabilire un confine netto tra la sicurezza interna, riferita alla protezione sociale e alla tutela dell'ordine pubblico all'interno degli Stati, e la sicurezza esterna, intesa come difesa dei confini nazionali dalle minacce esterne. La difficoltà di distinguere con chiarezza tra queste due dimensioni deriva sia dalla diversa natura dei problemi di sicurezza sia dal modo in cui le società contemporanee sono organizzate (Kaldor, 1999).

Le sfide odierne, infatti, provengono da fonti sempre più difficili da identificare e ricondurre a specifici attori (interni o esterni) perché frammentate, delocalizzate e, spesso, intangibili. Inoltre, oggi più che mai, le società umane devono confrontarsi

Galantino

con rischi endogeni, «costruiti» dalle stesse mani dell'uomo (Giddens, 2000; Beck, 2008). Come efficacemente li definisce Beck (2002) sono “mali” derivanti dalla produzione di “beni”. Accanto a questi, ci sono poi “mali” prodotti intenzionalmente come tali: le minacce. Secondo l'analisi di Battistelli (2008), infatti, il concetto di minaccia rimanda alla presenza (reale o costruita) di un attore intenzionalmente rivolto a procurarci un danno (il nemico). Per quanto diffuse e frammentate, minacce come mafia, terrorismo, crimine organizzato o tratta di esseri umani ci pongono di fronte ad attori che attraversano i confini nazionali e mirano, direttamente o indirettamente, a procurare danni alle società e agli individui¹.

Le sfide contemporanee, inoltre, impattano su sistemi sociali più complessi e densamente interconnessi e si diffondono e si manifestano in maniera fluida e imprevedibile coinvolgendo le società e gli individui a livello globale (Castells, 2008). Che tali dinamiche rendano obsoleti i confini è reso evidente non soltanto da minacce come il terrorismo internazionale, ma anche da eventi non intenzionali come l'insorgenza di epidemie, le quali, viaggiando insieme alle catene transnazionali del commercio, del consumo e della circolazione umana, si diffondono con inusitata velocità e sono sempre meno arginabili da barriere geografiche o politiche (Galantino, 2010, 2012).

Con l'emergere di tali sfide, il dibattito nelle scienze sociali si è orientato verso una ridefinizione del concetto stesso di sicurezza, estendendolo dall'ambito militare a molteplici altri settori. Nella sua formulazione più nota, quella di Buzan (1991), il concetto si compone di cinque diverse dimensioni: a) la sicurezza militare, comprendente le capacità offensive e difensive degli stati e le relative percezioni; b) la sicurezza politica, riguardante la stabilità degli stati in quanto organizzazioni; c) la sicurezza economica, riguardante la stabilità dei rapporti finanziari, commerciali e produttivi; d) la sicurezza societaria, che si rifà agli aspetti culturali, linguistici e religiosi del vivere comune; e) la sicurezza ambientale, che riguarda il mantenimento della biosfera e degli ecosistemi locali. Un'estensione del concetto tradizionale è anche nel più recente concetto di “sicurezza umana” che, nella sua versione originale (UNDP, 1994), comprende: la sicurezza economica; la sicurezza alimentare; la sicurezza sanitaria; la sicurezza ambientale; la sicurezza personale; la sicurezza delle comunità e la sicurezza politica. In entrambe le concettualizzazioni, l'estensione del concetto de-

¹Riconoscere la diversa natura di rischi e minacce non vuol dire disconoscere, come affermano gli studiosi della securizzazione (Buzan, Wæver e de Wilde, 1998), che essi siano oggetto e prodotto di una costruzione sociale. Nel contempo, che la loro realtà si manifesti parlandone e facendone un oggetto di atti discorsivi non significa che rischi e minacce non siano reali e non esistano fuori dal discorso che le produce (Luhman, 1996; Beck, 2008). Che entrino o meno nell'agenda politica, che siano o meno percepite e rappresentate come *minacce*, i rischi per la sicurezza mantengono una loro oggettività, nel senso di eventualità reali, suscettibili di determinare un danno alle società, agli stati e agli individui. È per questa ragione che essi sono sempre, insieme *reali e costruiti* (Galantino, 2010).

Galantino

termina una parallela estensione degli scopi della sicurezza che non appaiono più limitati alla tutela di interessi materiali, come l'integrità territoriale e l'incolumità fisica, ma anche a quella di valori, come i diritti umani, la democrazia, l'identità. Un concetto esteso, inoltre, include destinatari (e attori) molteplici, che non sono più soltanto gli Stati, come nella consueta accezione di sicurezza militare, ma anche gli individui e i gruppi.

L'utilità di definizioni tanto ampie e multidimensionali per guidare il *policymaking* in tema di sicurezza resta dibattuta (Paris, 2001). Sul piano analitico, invece, esse consentono di problematizzare alcune tradizionali distinzioni concettuali. Una sicurezza ridefinita in termini di multidimensionalità, ad esempio, rende meno pregnante la classica bipartizione tra *high and low politics*, ossia tra questioni come la difesa nazionale e la guerra, su cui agiscono attori statuali guidati da una logica legata alla sovranità nazionale (*sovereignty-bound*), e questioni come l'economia, l'ambiente, la cooperazione internazionale, considerati il campo d'azione di attori non statuali, guidati da una logica transnazionale (*sovereignty-free*) (Rosenau, 1997). Nello stesso tempo, il concetto di multidimensionalità rivela la permeabilità dei confini tra i diversi domini della sicurezza, dal momento che le minacce contemporanee impattano simultaneamente in molteplici ambiti sociali. Le migrazioni internazionali, ad esempio, possono simultaneamente rappresentare una sfida per la sicurezza politica, economica, societaria e sanitaria; possono sfidare la sicurezza degli stati così come quella di gruppi e individui. Inoltre, nel campo delle migrazioni confluiscono attori sovranazionali, nazionali e locali, governativi e non-governativi, militari e civili, pubblici e privati che possono essere portatori di logiche e strumenti d'azione differenziati.

In sintesi, possiamo affermare che le sfide contemporanee attraversano i confini non soltanto in senso *verticale* tra i diversi livelli di governo (nazionale/internazionale, interno/esterno), ma anche in senso *trasversale*, ossia tra i diversi settori della sicurezza, ed *orizzontale*, cioè tra gli attori della sicurezza che agiscono nel medesimo campo di azione. Didier Bigo (2001: 96), tra i primi ad affrontare il tema nella prospettiva sociologica, usa la metafora del "nastro di Moebius" per rappresentare la problematicità delle frontiere fisiche e concettuali della sicurezza, sottolineando che «ad essere in gioco non è soltanto la questione dei confini fisici dello stato ma anche quella dei confini del nostro modo di comprendere il mondo.»

Il *blurring* dei confini, tuttavia, non può essere dato per scontato. Secondo Eriksson e Richert (2009), esso ha rappresentato una premessa usata strumentalmente dai *policymakers* e dagli operatori della sicurezza allo scopo di perseguire specifici obiettivi di politica internazionale, così come dagli studiosi per avvalorare specifiche definizioni di sicurezza, utili ai propri scopi di ricerca. Ciò avrebbe incoraggiato un dibattito piuttosto generico nel quale il superamento dei confini territoriali e concettuali è rimasto un assunto piuttosto che un'ipotesi da analizzare empiricamente. Nel prosieguo di questo articolo, pertanto, ci concentriamo sul *crisis management* della UE,

Galantino

allo scopo di verificare se e come, in questo specifico caso, il *blurring* asserito in letteratura trova riscontro nelle politiche e nelle pratiche di istituzioni e attori.

2. La politica di difesa e sicurezza della UE tra interno ed esterno

In risposta alle nuove sfide, nell'Unione Europea (EU) si è andata affermando l'idea che l'impegno al di fuori dei propri confini rappresenti uno strumento indispensabile per mantenere un elevato livello di sicurezza interna (Trauner, 2011). Infatti, la preoccupazione di armonizzare obiettivi e strumenti nel settore della sicurezza esterna – politica estera e politica di sicurezza e difesa (PSDC) – e quelli nel settore della sicurezza interna – giustizia e affari interni (GAI) ha trovato uno spazio crescente nei documenti ufficiali (Consiglio dell'Unione Europea - CUE, 2005, 2009a, 2014). La recente *Agenda della sicurezza*, in particolare, indica come prioritaria la necessità di lavorare secondo un approccio «cross-settoriale» e «inter-agency» e di «mettere insieme la dimensione interna ed esterna della sicurezza», attraverso un approccio «comprensivo» e il «rafforzamento delle relazioni GAI e PSDC» (European Commission, 2015: 4).

L'urgenza di riconnettere settori di policy distinti ma rivolti alla produzione del medesimo bene – la sicurezza – appare oggi particolarmente impellente sul versante interno, sfidato dalla crescita e dall'accelerazione delle migrazioni verso l'Europa. È nel campo dell'azione esterna della UE, tuttavia, che essa è stata per prima segnalata. La *Strategia Europea in materia di Sicurezza* riconosceva fin da subito l'«indissolubile interconnessione degli aspetti interni ed esterni della sicurezza» (CUE, 2003a: 2) avvertendo poi che «dinanzi alle nuove minacce la prima linea di difesa sarà spesso all'estero» (p. 7). Le implicazioni operative di tale interconnessione venivano individuate soprattutto nell'esigenza di un maggiore coordinamento degli strumenti politici, economici e militari, poiché «nessuna delle nuove minacce è di natura puramente militare, né alcuna di esse può essere affrontata con mezzi solamente militari.» (p. 7)

Per quanto tale documento strategico sia considerato parzialmente superato alla luce dei mutamenti intervenuti nel contesto internazionale, esso ha il merito di definire per la prima volta una specifica visione del ruolo internazionale della UE nella gestione delle crisi. È a partire da queste premesse, infatti, che il discorso sulla “via Europea” alla sicurezza si è focalizzato su quello che è stato definito come “approccio comprensivo”. Nonostante sia molto diffuso in letteratura e nei documenti di policy di numerose organizzazioni internazionali, il termine “approccio comprensivo” denota un concetto polisemico, con definizione e implicazioni operative variabili in base al contesto organizzativo e operativo nel quale viene utilizzato (Galantino e Freire, 2015b). Nella letteratura e nei documenti sulla PSDC è talvolta evocato con riferimento alla coerenza interna tra istituzioni e politiche dell'UE; altre volte si riferisce al

Galantino

coordinamento esterno con altri attori internazionali. L'approccio comprensivo, inoltre, può riferirsi agli obiettivi, significando l'uso coordinato di tutti i possibili strumenti per rispondere alle crisi internazionali, ma anche al target geografico, indicando la necessità di intervenire in modo coordinato in una intera regione. Qualche volta è usato come un concetto omnicomprensivo, inclusivo di tutte le precedenti accezioni, altre, invece, è inteso in senso restrittivo, assimilabile ai più specifici concetti di coordinamento o cooperazione civile-militare (Gross, 2008; Drent, 2011). In questo senso, ad esempio, ne parla Javier Solana (CUE, 2009b: 3), rappresentante della PESC fino al 2009: «L'approccio comprensivo alla base della PESD [oggi PSDC] è il suo valore aggiunto. La logica alla base della PESD – il suo peculiare approccio civile-militare – era all'avanguardia quando fu concepito. Tale logica ha mostrato la sua validità ed è stata adottata da altri.»

Il tentativo di armonizzare strumenti civili e militari nella gestione delle crisi in ambito UE è solitamente associato a due concetti chiave: la cooperazione civile-militare (CIMIC) (CUE, 2008) e il coordinamento civile-militare (CMCO) (CUE, 2003b). Il primo dei due deriva da un concetto da tempo codificato nelle dottrine militari nazionali. Pur con considerevoli variazioni, esso ha generalmente a che vedere con l'uso di risorse civili per garantire la protezione delle forze militari e per assicurarsi il sostegno locale al fine di favorire il successo delle operazioni. Da questo punto di vista, CIMIC è stato considerato uno strumento militare per conseguire obiettivi militari (European Parliament, 2010; Galantino e Freire, 2015b) o, secondo una critica radicale, l'espressione di una logica egemonica di subordinazione dell'azione umanitaria alle necessità militari (Pugh, 2001). Proprio a causa di tali limiti, la via europea alla gestione delle crisi ha enfatizzato soprattutto il secondo concetto, quello di coordinamento civile-militare (CMCO). Mentre il primo attiene alla dimensione tattica e operativa, quest'ultimo prova a codificare l'interazione tra dimensione civile e militare a livello politico e strategico (Kaldor *et al.*, 2007; Malešič, 2011). Un po' ambiziosamente, infatti, il CMCO intende rispondere al bisogno di coordinare le azioni di tutti gli attori, interni ed esterni alla UE, coinvolti nella pianificazione e nella implementazione delle missioni di *crisis management*: «piuttosto che porre eccessiva enfasi su strutture e procedure (CMCO mira ad essere) una cultura da “incorporare (*build in*)” nella risposta dell'UE a una crisi fin dalle primissime fasi e per tutta la durata dell'operazione, piuttosto che essere “giustapposto (*bolt on*)” alla fine. Questa cultura della coordinazione è basata sulla cooperazione continua e su obiettivi politici condivisi.» (CUE, 2003b: 2-3).

Bisognerà, tuttavia, aspettare il Trattato di Lisbona, con l'eliminazione della struttura “a pilastri” e il rafforzamento del ruolo dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per imprimere una spinta più concreta verso un maggiore coordinamento tra *crisis management* civile e militare. Il Trattato, infatti, allarga lo spettro di azione della UE al di fuori dei propri confini, aggiungendo ai già previsti “compiti di Petersberg” – missioni umanitarie e di soccorso, missioni di

Galantino

peacekeeping e missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, comprese le missioni di *peace-enforcement* – anche azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza ed assistenza in materia militare, missioni di prevenzione dei conflitti ed operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Il rafforzamento della prevenzione dei conflitti da una parte e del *peacebuilding*, dall'altra, sono espressione di quell'approccio comprensivo che la UE considera alla base della sua azione per la pace internazionale e, nel contempo, di un riallineamento degli obiettivi delle missioni europee con quelli già formulati in ambito ONU (UN, 2008; Battistelli, 2015). Ciò denota un mutamento nella percezione delle minacce che va a focalizzarsi soprattutto su quelle provenienti da attori non statuali e da Stati "fragili", anche nel quadro della lotta contro il terrorismo (Comelli e Pirozzi, 2013). Indica, altresì, la volontà di intervenire più direttamente all'interno degli Stati cosiddetti fragili, a sostegno dei processi di ricostruzione e consolidamento delle istituzioni, con particolare riferimento al settore della sicurezza. Si tratta di un cambio di prospettiva già anticipato dalla Strategia Europea in materia di Sicurezza, che vedeva nella diffusione del buon governo, nel sostegno alle riforme politiche e sociali, nel contrasto alla corruzione e all'abuso di potere, nell'applicazione del principio di legalità (*rule of law*) e del rispetto dei diritti dell'uomo, il modo miglior di provvedere alla sicurezza dell'Europa.

Sul piano delle policy per il *crisis management*, pertanto, il nesso tra sicurezza interna e sicurezza esterna, tra strumenti civili e militari, si manifesta a un duplice livello: da una parte, l'impegno nelle missioni di pace all'estero è uno strumento di politica estera usato per salvaguardare la sicurezza interna dell'UE; nello stesso tempo, con gli stessi strumenti si interviene direttamente nella sicurezza interna degli Stati terzi.

Meno lineare, tuttavia, è la traduzione di tale nesso a livello istituzionale e organizzativo. L'azione del Servizio europeo per la sicurezza esterna, servizio diplomatico dell'UE istituito nel 2011 proprio per assicurare maggiore coerenza alle politiche di sicurezza, fino ad oggi si è mostrata eccessivamente macchinosa nelle procedure e poco incisiva sul piano politico (EEAS, 2013). Più in generale, la prevalenza di istituzioni e procedure di tipo intergovernativo nel settore della politica estera e di difesa non solo contribuiscono a limitare la capacità d'iniziativa dell'UE, riducendone la portata operativa e di conseguenza il peso politico (Foradori, 2010; Missiroli e Pansa, 2007), ma rivelano altresì una perdurante separazione tra sicurezza esterna (intergovernativa) e sicurezza interna (comunitaria) nel sistema europeo.

3. Le missioni civili e le operazioni militari dell'UE: il *blurring* nella pratica

Sostanzialmente irrisolta sul piano politico e istituzionale, l'interconnessione tra sicurezza interna e sicurezza esterna diventa ancora più problematica

Galantino

nell'implementazione concreta degli strumenti della PSDC, con particolare riferimento alle missioni civili e alle operazioni militari.

Dopo un esordio decisamente timido, l'UE ha tentato di assumere un ruolo più attivo nella gestione delle crisi dentro e fuori l'Europa, attraverso un graduale allargamento dello spettro di azione sia dal punto di vista operativo, sia dal punto di vista geografico. Dal 2003 ad oggi, la presenza internazionale europea si è progressivamente rafforzata attraverso l'implementazione di 34 missioni/operazioni², di cui 11 militari, 22 civili e una mista. Dal punto di vista geografico, è visibile un allargamento dello spettro di azione e un crescente impegno europeo nel continente africano, dove sono localizzate ben 10 delle 16 missioni tuttora in corso. Per quanto riguarda il tipo di operazioni, è chiaramente osservabile una tendenza verso l'implementazione di missioni civili piuttosto che militari. Mentre queste ultime sono state generalmente di piccole dimensioni, coinvolgendo poche centinaia di unità di personale, principalmente con compiti di addestramento delle forze militari, di consulenza e supervisione nel settore della sicurezza, le missioni civili hanno avuto una marcata estensione quantitativa e qualitativa. I compiti affidati alle missioni UE di *crisis management* possono essere considerati espressione della necessità di superare i confini verticali (interno ed esterno) ed orizzontali (tra settori) della sicurezza. Obiettivi di sicurezza interna come la gestione dei confini, l'applicazione della *rule of law*, l'attività investigativa e di polizia e il supporto alle riforme istituzionali, infatti, sono diventati col tempo quelle prevalenti (Trauner, 2011).

L'intervento europeo nella sicurezza interna dei Paesi terzi, inoltre, si è dilatato da una dimensione micro-meso, rivolta cioè agli individui e alle organizzazioni (attraverso training, supervisione e consulenza) a una dimensione macro, rivolta alla costruzione e al rafforzamento delle istituzioni e dei valori democratici degli stati (*nation-building* e *rule of law*). Per certi versi si tratta di un processo assimilabile alla cosiddetta «trasformazione normativa» (Bellamy e Williams, 2004) del *peacekeeping* basata sull'idea che la costruzione di una pace durevole e sostenibile sia legata alla diffusione dei valori delle democrazie liberali. Un approccio criticabile, secondo alcuni, perché mirerebbe principalmente a promuovere gli interessi interni della UE (o almeno di alcuni stati membri) attraverso strumenti di politica estera, fino a prefigurare il rischio di una politica di stampo neo-imperialista (Bellamy *et al.*, 2004; Malešič, 2011, 2015).

Dal punto di vista dell'implementazione, invece, l'integrazione risulta soltanto parzialmente realizzata e il *blurring* tra gli strumenti e gli attori, in particolare militari e civili, fatica a trovare forme di coordinamento efficace. Un indicatore grezzo ma significativo della persistenza di un confine civile/militare è il fatto che missioni (civi-

²Dopo una iniziale sovrapposizione, nel gergo UE si è consolidato l'uso del termine *missione* per quelle civili e *operazione* per quelle militari, mutuando una distinzione già in uso nel linguaggio militare-Nato.

Galantino

li) e operazioni (militari) restano ad oggi separate. Come osserva Missiroli (2008), la componente civile e quella militare della politica di difesa e sicurezza comune sono state “separate alla nascita”. In una prima fase, il fallimento dell’Unione nella gestione delle crisi nella ex Jugoslavia aveva fatto sì che la direzione impressa alla politica europea di sicurezza fosse orientata soprattutto al rafforzamento della dimensione militare, nel tentativo di bilanciare quello che era percepito come un potere debole ed esclusivamente normativo. Nelle successive fasi, invece, è stata la componente civile ad essere maggiormente rafforzata attraverso l’implementazione di numerose missioni internazionali. In sostanza, operazioni militari e missioni civili hanno seguito due percorsi paralleli. Come ha recentemente affermato Tardy (2015: 17): «Per progetto, le operazioni di *crisis management* della UE sono o di natura militare o civile. Anche se il Trattato dell’Unione Europea non preclude il dispiegamento di operazioni che combinino elementi civili e militari, le strutture di pianificazione e condotta, così come le rilevanti regole di finanziamento, hanno fino ad oggi impedito la creazione di operazioni integrate militari-civili.»

A questa separazione “per progetto”, fa da contraltare una mescolanza di fatto nelle funzioni degli attori sul campo. I militari sono i primi e i più numerosi ad entrare nei territori in conflitto. Anche dopo la fine delle ostilità, la proliferazione delle armi in circolazione, la diffusione di organizzazioni criminali e la presenza di istituzioni di sicurezza poco affidabili, se non coinvolte con le fazioni in conflitto e le gang criminali, impediscono alle organizzazioni civili di operare in assenza di protezione e di attività di disarmo, sminamento e ricostruzione delle infrastrutture da parte dei militari. Per di più, spesso il personale internazionale civile deve affidarsi a quello militare per l’attività informativa e di intelligence. A queste esigenze si aggiunge che l’impegno da parte dei paesi europei a investire nell’impiego di personale civile all’estero è stato prevalentemente retorico, come mostra il basso numero di unità di personale impiegato (rispetto a quelle militari) e la carenza di meccanismi efficaci di reclutamento e di misure di incentivazione (Juvan e Vuga, 2015). In un contesto nel quale “non c’è nessun altro a fare il lavoro” (Bronson, 2002), sembra valere ancora l’osservazione che il sociologo Charles Moskos avanzava già nel 1976 a proposito del peacekeeping di prima generazione: “non è un lavoro da soldati ma solo i soldati possono farlo”.

Il dibattito su quali siano le forze più appropriate per colmare il cosiddetto *security gap* che caratterizza la transizione dalla guerra alla pace, però, presenta contrapposte visioni. I contributi critici verso l’impiego di personale militare in operazioni di polizia e *law enforcement* hanno evidenziato soprattutto la carenza di competenze e di formazione adeguate per affrontare problemi di ordine pubblico che coinvolgono anche la popolazione civile (Hills, 1998, 2001). D’altro canto, le critiche verso l’impiego di personale di polizia, basate sull’esperienza di precedenti missioni, sottolineano l’impossibilità di quest’ultima a operare sul campo senza la messa in sicurezza dell’ambiente da parte dei militari (Perito, 2008). Un *tertium genus*, quello di forze

Galantino

paramilitari cosiddette *Gendarmerie-like forces*, come i Carabinieri in Italia, sono apparse a molti una mediazione in grado di riempire il gap tra la i servizi di sicurezza offerti da militari (prima) e polizia (dopo) e dare loro continuità, unendo competenze di polizia a un'organizzazione di stampo militare (Lutterbeck, 2004; Last, 2010).³

In realtà, l'individuazione del soggetto più adeguato per intervenire in contesti di post-conflitto dovrebbe dipendere da una valutazione sistematica delle performance delle diverse istituzioni sul campo, la quale in ambito europeo resta ancora embrionale. Alcuni studi sul *crisis management* dell'UE hanno esaminato i rischi del *blurring* tra polizia e militari nella conduzione delle operazioni di pace, ma raramente attraverso ricerche empiriche sul campo. Tra queste ultime, di particolare interesse quelle che hanno analizzato il caso della Bosnia-Herzegovina (Frisendorf, 2010; Frisendorf e Penska, 2008; Penska, 2010), dove le missioni UE hanno avuto un ruolo centrale per il *law enforcement*.

Dal 2003 l'UE diventa il principale attore internazionale in Bosnia con una missione militare (EUFOR BiH Althea) che rimpiazza quella SFOR della Nato, e una missione civile, European Union Police Mission (EUPM), che sostituisce quella delle Nazioni Unite, International Police Task Force (IPTF). La missione militare europea acquisisce sin da subito un ruolo di primo piano nella lotta contro la criminalità organizzata anche in sostituzione della missione civile, che aveva un mandato inizialmente limitato alla supervisione e consulenza della riforma della polizia bosniaca.

L'impiego dei militari in compiti di polizia, tuttavia, si è rilevato utile ma al tempo stesso problematico. In una ricerca sui militari nel *law enforcement* in Bosnia e Kosovo, Frisendorf (2010) evidenzia che numerosi attori intervistati segnalavano l'efficacia dell'azione dei militari internazionali nella lotta alla criminalità, con particolare riferimento al ruolo delle *Integrated Police Units* (IPU), unità multinazionali di forze paramilitari guidate e composte in maggioranza da Carabinieri italiani, integrate nella missione militare EUFOR. Secondo alcune opinioni raccolte tra i bosniaci, i Carabinieri erano diventati i principali partner del Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia nella localizzazione e cattura dei criminali di guerra. I loro compiti, inoltre, si estendevano anche al contrasto alle organizzazioni criminali, al mantenimento dell'ordine pubblico e all'attività di intelligence, nella quale erano particolarmente apprezzati perché detenevano «sia il know-how sia gli strumenti tecnici» (*ibidem*: 67).

³Le forze paramilitari hanno avuto un impiego crescente negli anni nelle missioni internazionali ed europee. Esemplicativo in tal senso è il caso dell'Italia: il 70% del personale italiano nella missione EULEX in Kosovo, ad esempio, erano prevalentemente Carabinieri (Pirozzi, 2010). Nel 2007 l'EU si dota di una *European Gendarmerie Force* (EGF), un corpo che include forze di paesi con una consolidata tradizione di organizzazioni di polizia ad ordinamento militare.

Galantino

Se l'impiego di forze paramilitari è emblematico del *blurring* civile-militare nella pratica delle operazioni di supporto alla pace, esso è visibile anche nel caso dei LOT (*Liaison and Observation Team*), unità militari di collegamento con le autorità e la popolazione bosniaca che vivevano tra la popolazione locale in case appositamente affittate. Rispetto ai loro compiti, nel 2005 il sito della Difesa italiano (2005) affermava: «con il passare del tempo, stanno assumendo il ruolo di piccole ‘ambasciate di EUFOR sul territorio, dove la popolazione si rivolge riportando umori ed istanze. [...] Informazioni fondamentali per orientare al meglio le ulteriori azioni e gli sforzi da intraprendere; per questa ragione i LOT sono considerati ‘gli occhi e le orecchie con cui EUFOR si muove sul terreno.»⁴ In pratica, riassumeva un giornalista dopo una visita alle LOT *houses* italiane (Grossi, 2006: 47): «lo schema è comune, la missione si presenta alle autorità locali, al Sindaco, partecipa come osservatore alle riunioni del consiglio comunale, interagisce con tutte le organizzazioni locali presenti sul territorio, dalla Croce Rossa al campo profughi. Porta anche aiuti, fotografa la situazione sociale, economica, politica. Ricerca sociologica sul campo si potrebbe dire.»

Come questo ruolo di “sociologi sul campo” è stato percepito dagli attori nel teatro operativo è un tema solo parzialmente esplorato dalla ricerca empirica. Il personale di una LOT *house* in Bosnia, intervistato da Frisendorf (2010: 69), sperimentava una dissonanza tra il lavoro militare e il “lavoro civile” e “umanitario” effettivamente svolto sul campo: «Noi qui non stiamo facendo davvero un lavoro militare. Invece, stiamo facendo ricerche di mercato sui sindaci e i capi della polizia», affermava un ufficiale. Nel contempo, la medesima ricerca rilevava un senso di frustrazione dei soldati perché il proprio non era nemmeno un vero lavoro di polizia, dal momento che, contrariamente alle forze paramilitari dell'IPU, non avevano un mandato esecutivo nelle operazioni anti-crimine.

È plausibile che le reazioni e le modalità di adattamento dei militari a compiti non tradizionali non siano univoche, ma dipendano dalle tradizioni e delle culture nazionali. Le ricerche da noi condotte in Bosnia negli anni '90, ad esempio, individuavano tra i militari italiani un'accentuata capacità di adattamento e, soprattutto, un elevato livello di soddisfazione professionale, pur nell'incertezza di dover conciliare il ruolo di soldati di pace con una cultura organizzativa incentrata sul ruolo del soldato di guerra (Ammendola, 2006).

La ricerca di Frisendorf (2010), invece, rivela un'immagine in chiaroscuro, che oscilla tra la valutazione generalmente positiva sul coinvolgimento diretto dei militari nella lotta al crimine da parte di numerosi osservatori locali, e la denuncia di aspetti critici. Alcuni magistrati bosniaci, ad esempio, oltre a sottolineare il valore delle informazioni ricevute da EUFOR, evidenziavano i limiti dei militari in termini di com-

⁴http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Bosnia_EUFOR_ALTHEA/notizie_teatro/Pagine/I_LOT_gliocchi_e_le_orecchie_di_EUFOR_4197.aspx

Galantino

petenze “professionali”: in più casi – segnalano - le informazioni raccolte dai militari non hanno potuto essere usate nei processi per «il modo spesso controverso, se non illegale, con il quale i militari, incluse le forze *constabulary*, le raccolgono» (*ibidem*: 61). Più in generale, inoltre, emerge come l'impiego diffuso di militari in compiti civili possa avere conseguenze di tipo simbolico, perché trasmette un'immagine in contraddizione con il principio della separazione delle forze, che è alla base delle riforme del settore della sicurezza promosse dalle stesse organizzazioni internazionali. Enfatizzando l'inefficienza delle istituzioni civili, locali e internazionali, inoltre, tale immagine può minare ulteriormente la fiducia della popolazione locale verso l'intervento internazionale.

Nella Bosnia post-conflitto, pertanto, la centralità del ruolo dei militari nelle prime fasi dell'intervento europeo in Bosnia ha determinato un fenomeno definito come “law enforcement militarizzato” (Frisendorf e Penska, 2008), sollevando un acceso dibattito in merito al possibile impatto sulla stessa missione di pace. Nel tempo, tuttavia, un certo apprendimento individuale e organizzativo ha portato in ambito europeo alla consapevolezza della necessità di governare la relazione tra polizia e militari, «quella più cruciale nelle operazioni di pace. [...] L'area in cui la linea di divisione tra sfera civile e militare più frequentemente diventa *blurred*» (Zaalberg, 2006: 424).

Osservazioni conclusive

I rischi contemporanei attraversano trasversalmente i confini dei tradizionali settori della sicurezza. Oggi più che mai non è possibile parlare di sicurezza militare senza chiamare in causa i rischi e i potenziali impatti nel campo della politica, dell'ambiente, della società e della cultura. Inoltre, i rischi attraversano verticalmente i confini dei sistemi sociali coinvolgendo contemporaneamente la comunità internazionale, nazionale, locale così come gli individui. In risposta a tali sfide, gli attori della sicurezza si moltiplicano e allargano il proprio campo d'azione.

Il caso degli interventi internazionali di *crisis management*, e di quelli dell'Unione Europea in particolare, è illustrativo di tale porosità dei confini della sicurezza. Sul piano degli obiettivi, le missioni acquisiscono una natura multidimensionale e si estendono dal peacekeeping fino alla ricostruzione post-conflitto. La realizzazione di tali obiettivi richiede necessariamente un approccio di tipo comprensivo, nel quale strumenti civili e militari si integrano in modalità flessibili e non sequenziali.

Proprio nelle missioni post-conflitto, che prevedono un intervento diretto degli attori internazionali nella riforma delle istituzioni di sicurezza interna dei paesi cosiddetti fragili, si manifestano i maggiori segnali del *blurring* delle tradizionali linee di divisione tra sfera civile e militare. Questo emerge con particolare nitidezza nel caso delle missioni/operazioni europee che, da progetto, sono o civili o militari, ma nella

Galantino

loro concreta implementazione hanno spesso affidato ad attori militari e paramilitari compiti di polizia, come il contrasto al crimine organizzato, la localizzazione e la cattura di criminali, il controllo frontaliero, il mantenimento dell'ordine pubblico. Si tratta di un fenomeno complesso che, portando a una convergenza o de-differenziazione tra le funzioni militari e di polizia, ha profonde implicazioni di tipo politico ed etico. Tuttavia, esso andrebbe esaminato non a partire da posizioni pregiudiziali ma alla luce delle performance degli attori e dell'impatto che può avere nel processo di stabilizzazione dei paesi coinvolti.

Il quadro qui delineato non intende essere esaustivo, né tantomeno stabilire l'efficacia delle missioni di *law enforcement*. Piuttosto, fornire elementi di riflessione sulla difficoltà delle missioni europee di implementare un coordinamento efficace tra la componente civile e quella militare. L'ambizione europea, e della comunità internazionale in generale, di pervenire a modelli di intervento in grado di affrontare le nuove sfide per la sicurezza in maniera comprensiva e coordinata tra gli attori, infatti, sembra limitatamente realizzata sul campo. Se altre sono le sedi per avanzare proposte migliorative, sul piano analitico, possiamo rilevare soltanto la difficoltà degli attori di muoversi lungo lo sfocato confine tra militare e civile, in quello *spazio liminale* delle operazioni di pace dove il *blurring* rischia di trasformarsi in confusione.

Riferimenti bibliografici

- Ammendola T., a cura di (2006). *Missione in Bosnia*. Milano: FrancoAngeli.
- Battistelli F. (2008). Sicurezza, insicurezze. In Battistelli F., a cura di, *La fabbrica della sicurezza*. Milano: FrancoAngeli.
- Battistelli F. (2015). Peacekeeping between Politics and Society. In Galantino e Freire, a cura di: 21-45.
- Beck U. (2002). The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited. *Theory Culture Society*: 19-39. DOI: 10.1177/0263276402019004003
- Beck U. (2008). *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*. Bari: Laterza.
- Bellamy A.J., Williams P. (2004). Introduction: Thinking Anew about Peace Operations. *International Peacekeeping*, 11, 1: 1-15. DOI: 10.1080/1353331042000228427
- Bellamy A.J., Williams P. e Griffi Stuart N. (2004). *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Bigo D. (2001). Internal and External Security(ies): The Möbius Ribbon. In Albert M., Lapid Y. e Jacobson D., a cura di, *Identities, Borders, Orders*. University of Minnesota Press: 91-116.
- Bigo D. (2014). The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Naval – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue*, 45: 209-225. DOI: 10.1177/0967010614530459
- Bronson R. (2002). When Soldiers Become Cops. *Foreign Affairs*, 81, 6: 122-132.
- Buzan B. (1991). *People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold Era*, Brighton, Sussex: Wheatsheaf.
- Buzan B., Wæver O. e de Wilde J. (1998). *Security. A New Framework of Analysis*. Boulder (CO): Lynne Rienner.
- Castells M. (2008). *La nascita della società in rete*. Milano: Università Bocconi.

Galantino

- Consiglio dell'Unione europea (2003a). *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*. Bruxelles, 12 dicembre.
- Consiglio dell'Unione europea (2003b). *Civil-Military Coordination*. Doc. 14457/03, Brussels, 7 November.
- Consiglio dell'Unione europea (2005). *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. Doc. 15446/05, Brussels, 6 December.
- Consiglio dell'Unione europea (2008). *EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations*, Doc. 11716/1/08, 11 July.
- Consiglio dell'Unione europea (2009a). *Comprehensive report – Develop and strengthen the cooperation between Justice and Home Affairs and Civilian Crisis Management of the European Security and Defence Policy*. Doc. 15880/09, 13 November.
- Consiglio dell'Unione europea (2009b). *Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy*. Brussels, 28 July.
- Consiglio dell'Unione europea (2014). *Council Conclusions of 25.2.2010 on the Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European security model*. Brussels, 13 March.
- Comelli M., Pirozzi N. (2013). La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona. *Osservatorio di Politica Internazionale*, 72, Roma, Istituto Affari Internazionali.
- Easton M., Den Boer M., Janssens J., Moelker R. e Vanderbeken T., a cura di (2010). *Blurring military and police roles*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Eriksson J., Rhinard M. (2009). The Internal-External Security Nexus. Notes on an Emerging Research Agenda. *Cooperation and Conflict*, 44, 3: 243-267. DOI: 10.1177/0010836709106215
- European Commission (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Agenda on Security*. Strasbourg, 28.4.2015 COM(2015) 185 final.
- European External Action Service (2013). *EEAS Review*. Brussels.
- European Parliament - Directorate-General for External Policies of the Union (2010). *Standard Briefing. Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ*. Brussels.
- Foradori P. (2010). *La politica europea di sicurezza e difesa. L'Unione Europea nel nuovo ordine globale*. Roma: Carocci.
- Friesendorf C. (2010). *The Military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo*. Münster: LIT Verlag.
- Friesendorf C., Penksa S.E. (2008). Militarized Law Enforcement in Peace Operations: EUFOR in Bosnia & Herzegovina. *International Peacekeeping*, 15: 5, 677-694. DOI: 10.1080/13533310802396277
- Galantino M.G. (2010). *La società della sicurezza. La costruzione sociale della sicurezza in situazioni di crisi*. Milano: FrancoAngeli.
- Galantino M.G. (2012). La rappresentazione mediatica delle minacce globali per la salute. In Biancheri R., Niero M. e Tognetti M., a cura di, *Ricerca e sociologia della salute tra presente e futuro*. Milano: FrancoAngeli; 237-253.
- Galantino M.G., Freire M.R., a cura di (2015a). *Managing Crisis, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision on Security and Defence*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Galantino M.G., Freire M.R. (2015b). *Conclusions: Towards a Strategic EU Vision for Security and Defence*. In Galantino e Freire, a cura di: 275-290.
- Giddens A. (2000). *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna: Il Mulino.
- Greener B. K. (2011). The Rise of Policing in Peace Operations. *International Peacekeeping*, 18, 2: 183-195. DOI:10.1080/13533312.2011.546096
- Gross E. (2008). EU and the comprehensive approach. *DIIS Report*, 13, Danish Institute for International Studies.
- Grossi S. (2006). Da Sarajevo a Visegrad: viaggio nei LOT della missione ALTHEA. *Informazioni della Difesa*, 2: 46-47.

Galantino

- Hills A. (1998). International Peace Support Operations and CIVPOL: Should There Be a Permanent Global Gendarmerie? *International Peacekeeping*, 5, 3, 26-41. DOI: 10.1080/13533319808413729
- Hills A. (2001). The Inherent Limits of Military Forces in Policing Peace Operations. *International Peacekeeping*, 8, 3: 79-98. DOI: 10.1080/13533310108413909
- Kaldor M. (1999), *Le nuove guerre, La violenza organizzata nell'età globale*, tr. it. Roma, Carocci.
- Kaldor M., Martin M. and Selchow S. (2007). Human security: a new strategic narrative for Europe. *International Affairs*, 83, 2: 273-288.
- Last D. (2010). Blending through International Deployment. Police and Military Roles in Peacekeeping and Stabilization Operations. In Easton *et al.*, a cura di: 18-39.
- Lavenex, S. (2004). EU External Governance in "Wider Europe". *Journal of European Public Policy*, 11: 680-700. DOI: 10.1080/1350176042000248098
- Luhmann N. (1996), *Sociologia del rischio*. Milano, Bruno Mondadori.
- Lutterbeck D. (2004). Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperation and Conflict*, 39: 45-68. DOI: 10.1177/0010836704040832
- Lutterbeck D. (2005). Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security*, 14, 2, 231-253. DOI: 10.1080/09662830500336193
- Malešić M. (2011). Civilian Crisis Management in the EU - Structural and Functional Aspects. *International Peacekeeping*, 15: 1-26. DOI: 10.1163/187541110X540526
- Malešić M. (2015). EULEX Kosovo: A Test for EU's Civilian Crisis Management. In Galantino, Freire, a cura di: 157-177.
- Missiroli A. (2008) 'Between EU and US: reassessing security and peacebuilding', *Commentaries*. European Policy Centre, 29.
- Missiroli A. e Pansa A. (2007). *La difesa europea*. Genova: Il Melangolo.
- Paris R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 26, 2: 87-102.
- Pastore F. (2001). Reconciling the Prince's two "arms": internal-external security policy coordination in the European Union. *Occasional Paper*, 30, Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Perito R. (2008). Police in peace and stability operations: Evolving US policy and practice. *International Peacekeeping*, 15, 1, 51-66.
- Penksa S.E. (2010). Security Governance, Complex Peace Support Operations and the Blurring of Civil-Military Tasks. In Daase C., Friesendorf C., a cura di, *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*. London and New York, Routledge: 39-61.
- Pirozzi N., a cura di (2010). *L'Italia nelle missioni civili dell'UE. Criticità e prospettive*. Quaderni IAI. Roma: Istituto Affari Internazionali.
- Pugh M. (2001). The Challenge of Civil-military Relations in International Peace Operations. *Disasters*, 25, 4: 345-357. DOI: 10.1111/1467-7717.00183
- Rosenau J. N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tardy T. (2015). CSDP in action. What contribution to international security? *Chaillot Paper*, 134. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Trauner F. (2011). The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon? *Occasional Paper*, 89. Paris: European Institute for Security Studies.
- United Nations (2008). United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf, ultimo accesso 14 novembre 2014.
- United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- Webber M., Croft S., Howorth J., Terriff, T. and Krahnemann E. (2004). The governance of European security. *Review of International Studies*, 30, 1: 3-26. DOI: 10.1017/S0260210504005807
- Zelikow P. (2003). The Transformation of National Security: Five Redefinitions, *The National Interest*. 71, 40: 17-28.

*Il blurring fra forze militari e di polizia:
il caso italiano alla luce del dibattito internazionale*
di Lorenzo Striuli*

Abstract

In recent decades, public opinions and policy makers have emphasized issues of internal security to such an extent that in many Western countries, including Italy, the usage of the Armed Forces in supporting public order has become a common practice. In this essays the author has investigated the complex dynamics of so-called “blurring” between two institutions (Armed Forces and Law Enforcement Agencies) otherwise irreducible in their differentiation, a phenomenon that is taking place according to different trends.

Keywords: Blurring, Law Enforcement; Police Forces; Security; Armed Forces;

Parole chiave: Blurring; (Imposizione della) legalità; Forze dell’Ordine; Sicurezza; Forze Armate;

L’accento posto nei decenni più recenti, sia dall’opinione pubblica che dai *policy makers*, sulle problematiche di sicurezza interna si è tradotto presso molti Paesi occidentali, fra cui l’Italia, in forme di impiego delle Forze Armate in compiti di supporto all’ordine pubblico. Tale fenomeno, in passato episodico, ha assunto una persistenza, non più limitata a momenti emergenziali, descritta da alcuni in termini di *blurring* (Easton *et al.*, 2010; Lutterbeck, 2005; Ojo, 2009; Healy, 2003), con cui si è inteso:

- sia rimarcare la “militarizzazione” delle Forze di Polizia, in termini di: ricorso a equipaggiamenti e tecnologie militari al fine di affrontare situazioni ad alta complessità (terrorismo e criminalità transnazionale, *intelligence grabbing and sharing*, etc.); coinvolgimento di assetti specializzati di polizia in missioni di pace o di stabilizzazione all’estero; riscoperta del modello di derivazione napo-

*International Academy of Security & Urban Survival. lost.it@libero.it

Striuli

leonica delle cosiddette *gendarmierie-like forces* (o *carabinieri-like forces*, come anche sono conosciute in ambito statunitense)¹;

- sia descrivere la cosiddetta “constabularizzazione” delle Forze Armate a supporto di quelle di polizia per compiti di sicurezza interna, ordine pubblico, contrasto della criminalità organizzata e comune o all’immigrazione clandestina.

In questo saggio si considererà soltanto quest’ultimo aspetto del *blurring* fra due istituzioni altrimenti irriducibili nella loro differenziazione. Chiariremo dunque fin da subito il concetto di “constabularizzazione”, in quanto impiegato in almeno due accezioni.

1. La “constabularizzazione” dell’istituzione militare occidentale dall’*high al low policing*

Di “constabularizzazione”² ne ha parlato per la prima volta Janowitz (1966), in riferimento all’epoca delle prime missioni di interposizione o risoluzione dei conflitti per le Forze Armate³. Egli enfatizzava la nascita di una cultura istituzionale volta verso soluzioni diplomatiche e deconflittualizzanti, piuttosto che su finalità di vittoria militare in senso classico. Questa accezione ha ispirato studi, ricerche e riflessioni (Moskos, 1975; Segal *et al.*, 1998; Kernic *et al.*, 2005; Zimmermann, 2005; Greener-Barcham, 2007) circa l’interiorizzazione, presso gli strumenti militari, di competenze, mentalità, equipaggiamenti e procedure tipiche delle Forze dell’Ordine, laddove gli impegni all’estero richiedano lo sviluppo di tali capacità (Lutterbeck, 2005) e/o l’incorporazione operativa delle *gendarmierie-like forces* (Kraska, 1996; Beede, 2008).

Nel tempo è, però, invalsa, nel concetto di constabularizzazione, l’accezione qui d’interesse, relativa ai casi d’impiego delle Forze Armate in compiti di ordine interno (Dunlap, 1999; Andreas, Price, 2001; Edmunds, 2006; Lutterbeck, 2004). Si tratta di una funzione distinta dal classico supporto delle Forze Armate a compiti di *homeland security* in termini di protezione delle infrastrutture critiche, perché mirata a obiettivi

¹Ovvero Forze di Polizia a ordinamento militare, quali i nostri Carabinieri (nonché quella sorta di “gendarmeria specializzata” costituita dalla Guardia di Finanza), la *Gendarmerie Nationale* francese, la *Guardia Civil* spagnola, la *Guarda Nacional Republicana* portoghese, la *Jandarmeria Română* rumena, la *Koninklijke Marechaussee* olandese, i *Carabineros* cileni, la *Guardia Nacional* venezuelana e la *Jandarma Genel Komutanlığı* turca.

²Con il termine *constabulary* veniva indicata nei Paesi di *common law* la persona investita dalle autorità di contea dei pieni poteri di arresto (altrimenti consentiti in misura limitata a tutti i cittadini) nonché dei poteri investigativi. Nel tempo si è poi giunti a designare in tal modo le istituzioni di polizia propriamente dette.

³Senza escludere le missioni oggi definite “di stabilizzazione”, poiché Janowitz considerava soprattutto le esperienze britanniche presso le proprie ex-colonie.

Striuli

di *preventive policing*, se non di vero e proprio *law enforcing*. Tale funzione determina il cosiddetto *blurring* fra due tipi di istituzioni (eserciti e polizia), tradizionalmente intese, nel contesto degli apparati statuali moderni, come irriducibili nelle rispettive identità.

Le forze militari, difatti, sono state tipicamente caratterizzate dai valori dell'obbedienza, della lealtà a principi costituzionali, dell'apoliticità, della coesione e dello spirito di corpo, dell'autosufficienza organizzativa unita a una relativa discrezionalità istituzionale, rispetto al resto della società di cui fanno parte, e della preparazione all'uso della forza (come anche alla sua restrizione)⁴. Ne consegue, l'enfasi sull'addestramento fisico, sulla preparazione tecnico-specialistica, sull'esigenza di una truppa giovane e in continuo ricambio e sulla sospensione di alcuni diritti tipici degli ordinamenti costituzionali di matrice liberal-democratica (quali il diritto di associazione sindacale o della libertà di espressione)⁵. Le Forze di Polizia condividono solo alcune di queste caratteristiche e nel contesto del primato dell'autorità civile su quella militare (Jaregui, 2010) e nella possibilità riservata alla prima di decidere dell'uso della forza per scopi di *law enforcement*. Esse, difatti, rappresentano l'esplicazione più evidente dell'autorità conferita dalla collettività a un potere esecutivo, ai fini di amministrazione della sicurezza pubblica secondo termini di legge, concetto cardine del contratto sociale su cui si basano le compagini statuali occidentali moderne.

Così, negli ordinamenti democratici, alle Forze di Polizia è stata di norma imposta la dotazione di sole armi corte (se non il servizio disarmato, come in taluni Paesi quali il Regno Unito, l'Islanda, l'Irlanda, la Norvegia e la Nuova Zelanda), con il ricorso a equipaggiamenti più pesanti (comunque prevalentemente non letali) nei particolari impieghi antisommossa. Soprattutto, posture di possibile letalità nei confronti di indiziati e di perpetratori di crimini sono state riservate (e con limitazioni sconosciute agli assetti militari impegnati in operazioni belliche) alle sole unità specializzate nel contrasto di reati di alto profilo (terrorismo, criminalità particolarmente violenta, etc.).

Una parziale eccezione è rappresentata dalle accennate *gendarmérie/carabinieri-like forces*, di solito relative a contesti statuali privi di forme di guardia nazionale o

⁴Taluni di questi "minimi comun denominatori", tipici delle istituzioni militari, erano stati efficacemente approfonditi da Finer (1962).

⁵Si tratta di weberiane "tipizzazioni ideali" da cui siamo consci come nei fatti ci si stia allontanando. Ad esempio, le Forze Armate olandesi consentono la sindacalizzazione dei propri membri mentre, in buona parte degli strumenti militari europei, il passaggio al modello professionale ha determinato l'invecchiamento della truppa a causa di una logica di stabilizzazione del posto di lavoro, secondo un fenomeno lo scrivente preferisce descrivere "Forze Armate per il *welfare* invece che per il *warfare*".

Striuli

milizia civica e quindi dotate (in misura sempre più limitata)⁶ di assetti ed equipaggiamenti militari per espletare compiti di difesa territoriale nei confronti di minacce esterne o interne di elevata intensità. Esse costituiscono un modello diffuso più di quanto comunemente si creda. Tuttavia, sebbene sia costituita da anni la Forza di Gendarmeria Europea (EUROGENDFOR) per compiti di *crisis response* fuori area sulla base di questo genere di forze, è proprio in Europa che tale modello viene talvolta messo in discussione. I Paesi dell'UE, che realmente l'hanno abbandonato, peraltro, sono riconducibili soltanto a realtà medio-piccole quali il Lussemburgo (2002), la Grecia (1984), il Belgio (2001) e l'Austria (2005), mentre si sono avuti esempi di altri Paesi europei che hanno scelto di ripristinarlo dopo alcune "pause" storiche (come nel caso della Romania post-Ceausescu)⁷.

Chiarite tali distinzioni, va ricordato come l'utilizzo di forze militari a supporto di Forze di Polizia si sia tradizionalmente posto come misura emergenziale – in letteratura definita di *high policing* (Donner, 1980; Brodeur, 1983) – a fronte di gravi turbative dell'ordine pubblico e/o di minaccia per la sicurezza dello Stato, quali sommosse, *insurgency*, moti rivoluzionari ed episodi di terrorismo di origine interna⁸. La ragione è data dal fatto che le Forze Armate di solito risultano territorialmente distribuite e dotate di risorse materiali maggiori rispetto alle Forze dell'Ordine (Last, 2010)⁹. Tuttavia, gli ordinamenti politico-giuridici occidentali hanno gradualmente limitato il ricorso a tale pratica, perché potenziale fonte di ingerenza delle autorità militari negli affari interni¹⁰, e quindi sui principi di governo democratico correttamente intesi (Jaurgui, 2010; Koonings, Kruijtit, 2002).

⁶Sino a poco più di vent'anni fa, ad esempio, era prassi per questo genere di Forze dell'Ordine la disponibilità di vere e proprie unità corazzate e, in qualche caso, anche di artiglieria.

⁷Fra gli attuali progetti di riordino delle Forze di Polizie italiane vi è anche l'accorpamento della Guardia di Finanza con i Carabinieri, ma non l'abbandono della duplice disponibilità di Forze di Polizia civili e ad ordinamento militare. Anzi, al momento, si attendono i decreti attuativi della legge che ha disposto la soppressione del civile Corpo Forestale dello Stato e sembra che essi prevedranno il suo incorporamento proprio nell'Arma dei Carabinieri.

⁸La distinzione fra *low* e *high policing*, qui adottata per la sua efficacia espositiva, non appartiene ad alcun corpus dottrinale-normativo, ma soltanto alla letteratura socio-politologica sull'argomento. Va peraltro ricordato come, nell'Ottocento e nella prima metà del Novecento, l'impiego di assetti militari per problematiche di ordine interno, quali quelle descritte, veniva definito nei termini di "operazioni di grande polizia". Ciò portava a depoliticizzare fenomeni di conflittualità legati a questioni di imposizione di potestà coloniali o di banditismo territorializzato su basi etniche, sociali, classiste, etc..

⁹Va peraltro ricordato come nel periodo della guerra fredda, presso alcuni Paesi occidentali (fra i quali l'Italia) le Forze di Polizia siano giunte a superare numericamente le Forze Armate, una situazione che si riconferma oggi in una fase di riduzione degli strumenti militari.

¹⁰Un'eccezione è rappresentata dai Paesi dell'America Latina nei quali, nonostante l'adesione ad ordinamenti liberal-democratici ben prima di molte realtà europee, l'ingerenza dei militari negli affari interni ha costituito una prassi ricorrente.

Striuli

Di contro, recenti accezioni del concetto di constabularizzazione delle Forze Armate si soffermano sul *low policing* (Donner, 1980; Brodeur, 1983), comprendente le attività di prevenzione, contrasto e repressione della criminalità sia comune che organizzata, competenze rivestite di minori elementi di politicizzazione e da sempre riservate alle sole Forze dell'Ordine. Per l'appunto, la novità degna di approfondimento è che, nell'ultimo paio di decenni, in molti Paesi occidentali si è avuto a un graduale coinvolgimento degli strumenti militari nazionali ad attività di concorso alle Forze dell'Ordine, come si approfondirà nel prossimo paragrafo.

La tabella 1.1 riassume le tre tipologie di istituzioni esaminate in relazione ai vari compiti loro richiesti e alla duplice valenza della constabularizzazione (capacità di polizia mutuate per esigenze militari vs capacità militari poste a supporto delle Forze dell'Ordine).

2. Il concorso delle istituzioni militari all'attività delle Forze dell'Ordine: paradigmi teorici ed esperienze nazionali

De Weger (2010) individua tre quadri esplicativi avanzati nella letteratura dedicata al coinvolgimento degli strumenti militari nazionali nel supporto alle Forze dell'Ordine.

Secondo una prima spiegazione, il fenomeno è dovuto alle recenti minacce del terrorismo e della criminalità transnazionale¹¹. Tale punto di vista, però, è più riferibile all'utilizzo di assetti militari nella protezione di infrastrutture critiche (ambito di *homeland security* più che di *law enforcement*), oppure a situazioni extra-europee¹², come nel caso dell'impiego delle Forze Armate messicane nella lotta ai cartelli del narcotraffico (Ai Camp, 2010).

È peraltro vero che il maggiore ricorso ad assetti militari per esigenze di *law enforcement* interno è stato reso possibile, in taluni Paesi occidentali, da mutamenti normativi attuati nel clima post-11 settembre, al fine di integrarli in misure di pubblica sicurezza volte alla prevenzione, contrasto e/o repressione di attività terroristiche (Forster, 2006)¹³.

¹¹De Weger fa riferimento prevalentemente ad autori olandesi, ma si possono aggiungere a questo filone alcuni *report* redatti per il Consiglio d'Europa (Born, Wills, 2007; Aurescu *et al.*, 2008).

¹²Per un caso europeo, invece, si pensi al coinvolgimento militare britannico nell'Irlanda del Nord all'epoca dei *troubles* in taluni ruoli *law enforcing* e, per alcuni aspetti, anche investigativi.

¹³Il caso italiano, però, non è pienamente annoverabile fra i Paesi che hanno sperimentato tali trasformazioni, perché già da tempo disponeva di un quadro normativo idoneo all'espletamento di questi compiti.

Striuli

Tab. 1.1. Caratteristiche di Forze dell'Ordine a status civile, Forze dell'Ordine a status militare, e Forze Armate

	Forze dell'Ordine a status civile	Forze dell'Ordine a status militare	Forze Armate
Compiti interni in tempo di pace	Ordine pubblico, <i>law enforcement</i>	Ordine pubblico, <i>law enforcement</i> , polizia militare (non per tutti i Paesi che ne dispongono)	Concorso ad attività di Protezione Civile, impiego straordinario di supporto/concorso <i>low o high policing</i> alle Forze di Polizia nel mantenimento dell'ordine pubblico
Compiti interni in caso di guerra	Ordine pubblico, <i>law enforcement</i>	Ordine pubblico, <i>law enforcement</i> , funzione di guardia nazionale/esercito territoriale, polizia militare (non per tutti i Paesi che ne dispongono)	Difesa, interventi militari
Compiti esterni in tempo di pace	Limitata partecipazione a missioni internazionali	Rilevante partecipazione a missioni internazionali	Ruolo principale nelle missioni internazionali
Compiti esterni in caso di guerra	Nessuno	<i>Law enforcement</i> in teatro, polizia militare, funzione di stabilizzazione	Combattimento
Impiego <i>high policing</i>	Limitato, secondario, di supporto	Esteso, primario	Esteso, primario
Impiego anti-terroristico	Esteso, primario	Esteso, primario	Secondario, di supporto
Impiego <i>homeland security</i>	Secondario, di supporto	Esteso, primario	Esteso, primario
Impiego <i>low policing</i>	Esteso, primario	Esteso, primario	Secondario, di supporto
Tendenza alla militarizzazione/ <i>smilitarizzazione</i>	Estesa militarizzazione (aumentando la conflittualità nel mondo, molti Paesi istituiscono Forze di Polizia a ordinamento militare, o militarizzano le esistenti, o le riorganizzano secondo approcci paramilitari)	v. caso precedente	Rari casi di smilitarizzazione (Costa Rica, Haiti); un solo caso di Forze Armate a ordinamento civile (Giappone)
Importanza di personale giovane e in continuo ricambio	Bassa	Media	Alta
Disponibilità di assetti anti-terroristici/ <i>high profile crime</i>	Estesa	Estesa	Bassa/in aumento
Disponibilità di assetti anti-sommossa	Estesa	Estesa	Bassa/in aumento
Sindacalizzazione	Solitamente consentita (tranne casi per lo più riguardanti ordinamenti non democratici)	Solitamente vietata	Solitamente vietata (tranne eccezioni, come l'Olanda)

Nostra elaborazione

Striuli

Una seconda spiegazione sostiene che il declino dei ruoli tradizionali delle Forze Armate, a seguito della fine della guerra fredda abbia spinto le stesse a trovare una nuova *raison d'être* in compiti di sicurezza interna. Questo punto di vista sembra sottovalutare come, negli ordinamenti democratici, non siano le Forze Armate a decidere per quale impiego esse debbano rendersi disponibili, prerogativa che è sempre propria del potere politico. Inoltre, non tiene conto di come questi compiti risultino impopolari presso le burocrazie militari¹⁴, dal momento che implicano importanti mutamenti di mentalità operativa, al contempo distogliendo dispositivi di forze da attività addestrative e/o operative specificamente militari. Del resto, è stata proprio la fine della guerra fredda a innescare il fenomeno dell'*overstretching* delle capacità militari occidentali, ovverosia la discrasia tra i crescenti impegni operativi internazionali e la progressiva riduzione di bilanci e dimensioni delle Forze armate, cosa che lascia poco spazio ad aspirazioni corporative di "giocare" nuovi ruoli in termini di sicurezza interna.

Una terza spiegazione enfatizza i limiti delle Forze dell'Ordine nel fronteggiare le sfide del terrorismo internazionale, narcotraffico transnazionale e *border security*. Nel loro contrasto sarebbe così emersa una maggiore fiducia verso gli strumenti militari nazionali, percepiti come più efficienti e dotati di più estese capacità. Anche in questo caso, ci pare che, con l'eccezione delle problematiche di *border security* (con particolare riferimento all'immigrazione clandestina), queste argomentazioni evidenzino una maggiore validità per situazioni extra-europee (quali quelle centro/sudamericane o arabe). Difatti, si presuppone una certa sfiducia nei riguardi delle Forze di Polizia tradizionali, cui verrebbero addebitate carenze (in tema di equipaggiamenti e organici ma anche di integrità morale e preparazione) al momento non sussistenti presso la maggior parte delle situazioni occidentali.

Nessuna di queste spiegazioni dunque ci pare possa essere trasposta al caso italiano, per il quale avizzeremo, tra breve nostre interpretazioni.

2.1. Il concorso delle Forze Armate al law enforcement nei principali Paesi occidentali

Fra i Paesi occidentali, la Spagna proibisce costituzionalmente alle proprie Forze Armate il concorso, sia in patria che all'estero, ad attività di polizia (Martens, 2007). In Germania sussistono simili limitazioni, benché sia previsto un supporto alle Forze dell'Ordine in servizi non impieganti munizionamento bellico.

È invece dagli anni '80 che Canada e USA impegnano i propri strumenti militari nel supporto alle Forze dell'Ordine per la lotta al narcotraffico e all'immigrazione

¹⁴Osservazione dello scrivente sulla base di anni di frequentazione di ambienti militari internazionali e nazionali.

Striuli

clandestina (Brown, 1991) e, in ambito anglosassone, sono stati codificati veri e propri corpi normativo-dottrinali che tendono a parlare, in Australia e in Canada, di MACP (*Military Aid to the Civil Power*). Nel Regno Unito, però, il MACP costituisce solo una delle tre modalità del più generale concetto MACA (*Military Aid to the Civil Authorities*), comprendente anche le specificazioni di MACC (*Military Aid to the Civil Community*) e di MAGD (*Military Aid to other Government Departments*). Tali concetti includono impieghi sia *low policing* che *high policing*, come pure il concorso alle pubbliche calamità e misure di *homeland security* e, considerato che questi Paesi dispongono di Forze dell'Ordine a solo ordinamento civile e talvolta sindacalizzate, prevedono anche misure di assunzione *in toto* delle funzioni di polizia da parte delle Forze armate in caso di scioperi delle prime.

Negli USA, invece, vige il *Defense Support of Civil Authorities*, le cui disposizioni riguardano anche la Guardia Nazionale, di norma posta sotto l'autorità dei Governatori dei singoli Stati dell'Unione. In questo caso, però, ci si riferisce a impieghi *low policing*, dal momento che quelli *high policing* ricadono nell'ambito del *Department of Defense Civil Disturbance Plan*, noto anche come *Operation Garden Plot* e attuato in occasione della rivolta di Los Angeles del 1992 (Morales, 2000). Altrimenti, sia la Guardia Nazionale che la Guardia Costiera risultano le uniche Forze Armate USA a non ricadere sotto i dettami del *Posse Comitatus Act* del 1878 che, a rigore, prevede il divieto per qualsivoglia struttura militare federale USA di partecipare a operazioni di *law enforcement* interno, ma le cui disposizioni sono state attenuate da provvedimenti legislativi successivi (Healy, 2003)¹⁵.

Anche le ri-democratizzate repubbliche latinoamericane hanno continuato a ricorrere alla pratica (per decenni associata ai governi delle *juntas militares*) dell'impiego delle Forze Armate per misure di ordine pubblico e *law enforcement*. Le motivazioni vengono ricondotte all'aumento della criminalità evidenziatisi a partire dagli anni '90 e alla bassa fiducia accordata alle Forze dell'Ordine, percepite come inefficienti in termini sia di *capability*, sia di *reliability*, sia di *accountability*¹⁶ (Dammert, Bailey, 2006a; 2006b).

È interessante approfondire ora la situazione italiana, in quanto una delle esperienze più consolidate in materia di sicurezza partecipata con il contributo delle Forze Armate.

¹⁵Per la crescente attenzione dei *think tank* USA circa ulteriori possibilità di impiego delle Forze Armate nel *law enforcement* interno, nonché su come alcune edizioni della *National Security Strategy* siano giunte a includere i fenomeni di criminalità fra le minacce per la sicurezza nazionale (Mendel, 1996; Turbiville, 1994a; 1994b).

¹⁶Per approfondimenti sul caso messicano si veda Ai Camp (2004) e, sul caso brasiliano, Zaverucha (2008).

Striuli

2.2. Il ruolo dell'Esercito italiano nel concorso in ordine pubblico

Del caso italiano vi sono esperienze attuate nel periodo repubblicano che, in quanto ascrivibili alla categoria dell'*high policing*, non verranno qui approfondite¹⁷, preferendo focalizzarci su operazioni rappresentative dell'impiego *low policing* delle Forze Armate, con riferimento alla sua componente terrestre, cioè all'Esercito. Difatti, sebbene anche altre Forze Armate partecipino oggi a compiti di *low policing* (la Marina, ad esempio, nel contrasto all'immigrazione clandestina), sulle presenti tematiche sono dati di fatto tanto il ruolo da protagonista quanto la centralità dall'Esercito guadagnata a partire dagli anni '90, considerate le seguenti operazioni:

- Forza Paris (Sardegna, 1992);
- Vespri Siciliani (Sicilia¹⁸, 1992-1998);
- Testuggine (confine con la ex-Jugoslavia, 1993-1995);
- Salento (Puglia, 1995);
- Riace (Calabria, 1994-1995);
- Partenope (Campania, 1994-1995);
- Partenope 2 (Campania, 1997-1998);
- Strade Sicure, iniziata nel 2008 e ancora in corso, che ha luogo in 20 città del territorio nazionale e che, a differenza delle altre (inquadrate in più estese misure di lotta alla criminalità organizzata), è incentrata sul contrasto ai fenomeni di microcriminalità¹⁹ e sul controllo dell'immigrazione clandestina mediante la sorveglianza sia dei centri di prima accoglienza che di quelli di identificazione ed espulsione²⁰.

Prima della Strade Sicure, dal punto di vista tattico-operativo, le tipologie di operazioni sia di *low* che di *high policing* erano state consolidate, dopo anni di

¹⁷Hanno difatti presentato un carattere antiterrorismo/*counter-insurgency* le operazioni: anti-banditismo effettuate in Sicilia nel secondo dopoguerra; in Alto Adige, negli anni Sessanta, volte alla prevenzione di atti terroristici da parte dei movimenti separatisti sud-tirolesi; nel Lazio, alla fine degli anni Settanta, condotte in occasione del rapimento di Aldo Moro. Quelle dal carattere *homeland security* sono invece ascrivibili alle operazioni: di sorveglianza di alcune tratte ferroviarie e infrastrutture aeroportuali durante gli anni Settanta; di protezione di obiettivi civili di primaria importanza sul territorio nazionale durante la guerra del Golfo (1991); di difesa delle infrastrutture critiche (operazione Domino) nei primi anni Duemila.

¹⁸Vespri Siciliani è l'operazione più ampia mai realizzata in Italia, avendo impegnato in sei anni circa 150.000 militari (Serino, 2003).

¹⁹Dalla fine del 2010, però, anche Strade Sicure ha in parte contribuito alla prevenzione nei confronti di attività illecite della criminalità organizzata: a taluni suoi assetti, difatti, è stata conferita la sorveglianza di alcuni cantieri dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, come anche della TAV.

²⁰A quest'ultima funzione, peraltro, sono da associare anche le operazioni Testuggine e, parzialmente, Salento, che pure prevedevano una funzione anti-immigrazione clandestina.

Striuli

esperienze di collaborazione con le Forze dell'Ordine e le autorità prefettizie²¹ in: misure di sorveglianza e protezione di obiettivi sensibili quali tribunali, palazzi di giustizia, case circondariali, infrastrutture critiche, residenze di magistrati e personalità ad alto rischio, etc.; effettuazione di *check point* e posti di blocco e perquisizione; misure di cinturazione di aree urbane a supporto di attività quali retate, perquisizioni, etc.; perlustrazione e rastrellamento di aree rurali; pattugliamenti, ispezione e sorveglianza di infrastrutture stradali e ferroviarie quali gallerie, ponti e sottopassi (Cabigiosu, 2005). Con Strade Sicure si sono incorporate nuove caratteristiche: l'operazione prevede un ambito quasi eminentemente urbano; comporta la sorveglianza, oltretutto di obiettivi "sensibili" anche di possibili *target* "molliti" (stazioni ferroviarie e metropolitane, piazze a grande affluenza turistica, etc.) o ad alta densità abitativa (periferie, luoghi residenziali, etc.); prevede per i militari forme di pattugliamento territoriale assieme alle Forze dell'Ordine.

Tutte le operazioni menzionate, dalla Vespri Siciliani in poi, hanno previsto il conferimento ai militari dello status di agente di pubblica sicurezza, con cui si può procedere all'identificazione e all'immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto al fine di prevenire o impedire comportamenti in grado di mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati; tuttavia, ne risultano escluse funzioni di Polizia Giudiziaria. Pertanto, ai fini di completamento degli accertamenti di identificazione e di tutti gli atti tipici di quest'ultima funzione, al personale militare è fatto obbligo di accompagnare le persone fermate presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri. Per garanzie procedurali, i militari sono posti sotto la responsabilità delle locali Prefetture. Talune di queste disposizioni (e altre più di dettaglio) possono essere modificate, nei casi di impiego dello strumento militare, nei compiti di repressione delle grandi turbative all'ordine pubblico (impegni anti-sovversivi e/o contro-insurrezionali, cioè di *high policing*), o di *homeland security*, o in occasione di pubbliche calamità, per i quali può non darsi il conferimento dello status di agente di pubblica sicurezza²².

²¹Al di fuori delle citate vere e proprie operazioni militari, difatti, da tempo unità militari cooperano in attività *ad hoc* di supporto al *law enforcement*. Ad esempio, assetti del Genio prestano frequentemente opera di demolizione di edifici abusivi, in alcune regioni italiane.

²²La complessa materia può essere approfondita consultando le seguenti disposizioni normative e dottrinali: Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, "Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza", che individua le Forze Armate tra le strutture operative per la tutela dell'ordine pubblico; Art.13 della Legge 121/81 che prevede la possibilità di mettere a disposizione del Prefetto anche assetti delle Forze Armate per motivi di ordine e sicurezza pubblica; Legge 25/1997 sui vertici militari e relativo regolamento D.P.R. 556/99; Art. 1, co. 5, della Legge 331/2000, che evidenzia, tra i compiti delle Forze Armate anche quello della salvaguardia delle libere istituzioni; D.lgs 464/1997 sulla riforma strutturale delle Forze Armate; Artt. 18 e 19 della Legge n.128/2001, in cui si prevede l'impiego di personale militare per la sorveglianza e il controllo di obiettivi di interesse pubblico; Art.7 bis della Legge 125/2008; Art. 24, co. 74, del D.L. 78/2009 e Legge di conversione 102/2009;

Striuli

Ma quali sono i fattori che hanno consolidato la prassi della partecipazione militare alle esigenze di ordine pubblico, nata all'insegna di emergenze tipiche dei primi anni '90? Nessuna delle accennate argomentazioni presentate da De Weger ci appare convincente per il caso italiano che, piuttosto, riteniamo abbia percorso le seguenti tappe.

Anni '90:

- fine della guerra fredda, con conseguente disponibilità di un patrimonio militare di assetti ad alta capacità, impiegabile senza mettere a repentaglio la sicurezza nazionale nei confronti di minacce esterne oramai assenti;
- apparizione del fenomeno dell'immigrazione clandestina di massa;
- contemporanea offensiva "militare" delle organizzazioni malavitose nei confronti degli apparati dello Stato;
- successo delle prime operazioni di concorso militare alle Forze dell'Ordine, in termini di buona prestazione fornita dalle Forze Armate²³ agli occhi dell'opinione pubblica, così come di fermezza mostrata dalla risposta governativa.

Anni 2000:

- aumentata sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti delle problematiche di sicurezza urbana, anche a fronte di non riuscite iniziative di sicurezza preventiva, quali il "poliziotto di quartiere", le "ronde" di volontari, il tentativo di conferimento di nuovi ruoli alle polizie locali, etc.;
- diffuso scetticismo dell'opinione pubblica circa talune scelte politiche in tema di giustizia e sicurezza quali il decreto "svuota-carceri" (indulto) o le polemiche sulle inadeguate risorse assegnate alle comunque ampie Forze di Polizia.

Indipendentemente dai Governi susseguitisi dal 2008 in poi e, nonostante i vari progetti di riordino delle molte Forze di Polizia italiane (cinque nazionali e due livelli di polizie locali fra quelle provinciali e municipali), Strade Sicure è ancora in attività e non se ne prevede alcuna riduzione di compiti e dimensioni, anzi il numero di personale impiegato è recentemente giunto a circa 4.500 militari (rispetto ai precedenti 3.000) per via dell'esigenza Expò 2015.

circolare 400 del 1950 del Ministero della Difesa; e Articoli 7 e segg. della Direttiva dello Stato Maggiore della Difesa SMD-G-006. Proprio quest'ultima direttiva ha determinato l'inserimento di questa tipologia di impieghi dello strumento militare nazionale nell'ottica dottrinale del cosiddetto COCIM, Cooperazione Civile-Militare (da non confondersi con il cosiddetto CIMIC, acronimo per il totalmente differente concetto di *Civil-Military Cooperation*, utilizzato in sede NATO per le operazioni fuori area).

²³Ad esempio, è stato calcolato che la Vespri Siciliani, benché condotta nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata, comportò una riduzione del 50% dei reati di microcriminalità (Tsoukala, 2004). Dal canto suo, nel periodo della sua durata, la Forza Polis fece registrare in Sardegna una diminuzione dell'88% dei reati violenti, del 53% degli incendi di origine dolosa e del 76% dell'uso illegale di esplosivi, secondo le valutazioni di un ufficiale USA all'epoca aggregato all'operazione come osservatore (Davis, 2002).

Striuli

2.3. Possibili scenari futuri del concorso militare nel law enforcement

Easton (2010) individua tre potenziali tendenze nel *blurring* fra le Forze Armate e quelle dell'Ordine nei vari Paesi interessati dal fenomeno²⁴:

“Fusione”, ovvero la graduale scomparsa della distinzione fra Forze Armate e di Polizia, secondo una situazione già in essere presso taluni piccoli Paesi²⁵ e che è stata avanzata fra i vari possibili scenari per il futuro delle organizzazioni militari²⁶. Si tratterebbe di una sorta di militarizzazione della società attraverso un *blurring* marcato fra istituzioni militari ed esigenze di *law enforcement*, ovvero sia dell'adozione «di modelli concetti, dottrine, procedure e prestazioni del personale militare in ambiti di natura civile, compresa la sicurezza pubblica. La militarizzazione è un processo incrementale per il quale i valori delle Forze Armate si avvicinano a quelli della società. Di conseguenza, quanto più è alto il grado di militarizzazione, tanto più questi valori si sovrappongono gli uni agli altri [è così che] nel momento in cui i civili trasferiscono i propri problemi nelle caserme, finiscono per moltiplicare e distorcere le caratteristiche militari. Ciò, ovviamente, fa pagare un costo politico alla democrazia» (Zaverucha, 2008: 5). Tali considerazioni impongono una riflessione su come in Italia si sia assistito, in anni recenti, a proposte ed esperienze senza precedenti circa il coinvolgimento dei militari in questioni non strettamente di supporto all'ordine pubblico. Vi è l'esempio dell'operazione Strade Pulite, con i militari impegnati in attività di sgombero dei rifiuti (come anche della sorveglianza dei siti di stoccaggio) in alcune zone della Campania²⁷; oppure le ipotesi avanzate da esponenti del mondo politico circa l'impiego dei militari in attività ispettive presso cantieri edili al fine di ridurre la piaga degli infortuni sul lavoro (parte di un disegno di legge promosso dall'allora Ministro della Difesa La Russa); o anche l'eventuale istituzione (avanzata dalla Lega nell'attuale legislatura) di una “guardia nazionale” facente parte dell'Esercito, ma organizzata su base regionale e attivabile per esigenze di mantenimento dell'ordine

²⁴All'interno dei tre scenari proposti dall'autrice, le considerazioni di dettaglio espresse di seguito sono completamente nostre.

²⁵Ad esempio il Costa Rica, spesso citato come Paese senza Forze Armate, in realtà dispone di Forze di Polizia che hanno (basilari) capacità militari (era anche elencato nella lista dei *Foreign Military Aids* USA sino a qualche tempo fa). In Libano, invece, l'Esercito da sempre assolve funzioni che si sovrappongono a quelle delle scredate Forze dell'Ordine.

²⁶Ad esempio, Metz (1997) ha ipotizzato un simile scenario nell'eventualità la forma-Stato venga messa in discussione da contrastanti e poliedriche forze criminali, insurrezionali e terroristiche di natura sia transnazionale che localistica. In casi simili la fusione delle principali istituzioni protagoniste del monopolio della violenza legittima rappresenterebbe l'estremo tentativo di arginare il rischio della dissoluzione stessa degli Stati.

²⁷Si può ricordare un precedente di ben più circoscritte dimensioni quando i soldati vennero impiegati nelle attività di pulizia successive al concerto dei Pink Floyd tenutosi a Venezia nel 1989.

Striuli

pubblico e di calamità naturali e attentati²⁸. Qualora simili proposte prendessero corpo nel nostro contesto nazionale, ci si dovrebbe interrogare sulle conseguenze di una militarizzazione della società nel senso sopra delineato o, se si preferisce, nella forma di un ibrido “pretorianismo moderato” (Nordlinger, 1997)²⁹. Riteniamo per il momento improbabile una militarizzazione dell’ambito della sicurezza e dell’ordine pubblico nel contesto occidentale, che ha consolidato meccanismi istituzionali, politici e culturali tali da rendersene immune. Invece, in contesti latinoamericani, africani, asiatici e delle ex-repubbliche sovietiche si rilevano effettivamente situazioni di questo tipo, non necessariamente correlate con la natura autoritaria ovvero democratica dei regimi di governo. Resta tuttavia il dato per il quale, anche nei Paesi di tradizione democratica³⁰, la società post-moderna, in quanto de-ideologizzata, non sa più dare risposte concrete e articolate nell’ottica di politiche pubbliche propriamente dette (e non soltanto in ambiti come quello della sicurezza)³¹ e da ciò deriva l’“inventività” di proposte come quelle accennate;

- “Separazione”, «scenario prevedente il ritorno alla distinzione che storicamente ha connotato funzioni sociali, ambiti di competenza e strutture delle Forze Armate e delle Forze dell’ordine» (Last, 2010: 22)³². Una completa separazione fra le due tipologie di istituzioni, però, sembra oramai difficile, dato che il reciproco *blurring* è connesso a quello fra dimensioni interne ed esterne della sicurezza, fenomeno visibile non solo nel più frequente ricorso agli strumenti militari per questioni di ordine interno, ma anche nel quasi speculare impiego di assetti o competenze “poliziesche” per missioni all’estero, che si può osservare: nel nuovo concetto di *Security Sector Reform*, a beneficio di Paesi *post-conflict*; nell’enfasi sulle duplici capacità militari e civili delle *gendarmarie-like forces* rispetto alle *military police* tradizionali; o anche nelle numerose missioni internazionali a prevalente

²⁸Ma non per l’impiego all’estero, compito che invece rappresenta la prassi per quelle guardie nazionali a cui i promotori della proposta asserivano di fare riferimento (*National Guard* statunitense e *Territorial Army* britannico).

²⁹Con questo concetto Nordlinger descrive situazioni in cui, pur rimanendo salvaguardato il primato del mondo civile su quello militare per le attività di governo, i militari vengono coinvolti in questioni non soltanto relative alla difesa dello Stato, ma anche al *law enforcement*, alla sicurezza pubblica e al mantenimento dell’ordine.

³⁰Difatti, anche nel 1989, alla fine della guerra fredda, «al Congresso furono presentate ben 26 proposte di nuove attività per le Forze armate americane. Esse comprendevano sì compiti di concorso alla sicurezza interna quali il presidio anti-crimine nelle città, la custodia dei carcerati, l’*enforcement* delle leggi sull’immigrazione, ma spaziavano anche dalle funzioni antincendio alla costruzione di strade, alle diagnosi sanitarie di massa, ai servizi per i giovani in orario post-scolastico, alla bonifica delle paludi della Florida» (Battistelli, 2013: 120).

³¹Sul rapporto tra postmodernità, uso della forza (nell’ambito internazionale) e decostruzione dei processi di significazione politica a beneficio del mero impressionismo mediatico si veda Hammond (2008), che fornisce spunti applicabili anche all’ambito delle politiche interne di pubblica sicurezza.

³²L’irriducibilità delle distinzioni fra le due tipologie di istituzioni in esame è stata presentata, in qualità di elemento saliente della modernità occidentale, anche da Van Creveld (1999).

Striuli

contenuto di Polizia, per le quali l'Unione Europea sta giocando un ruolo di rilievo da almeno un decennio;

- “Cooperazione”, scenario con maggiore probabilità di concretizzazione e che prevede un definitivo consolidamento del concorso delle Forze Armate in attività di ordine pubblico presupponendo un'alternativa costituita da un assai più pericoloso *security gap* (al limite colmato ricorrendo al mercato, cioè a risorse del tipo *vigilantes*, se non a più inquietanti condotte di “giustizia privata”). Del resto, nei Paesi occidentali l'impiego delle Forze Armate è pur sempre concepito secondo i principi di: a) proporzionalità, che tiene conto di un'equilibrata valutazione delle esigenze reali, delle dimensioni delle forze impegnate e delle loro modalità di impiego (regole di ingaggio); b) sussidiarietà, implicante che tali impieghi si realizzino unicamente in supporto (non certo in sostituzione) alle Forze dell'Ordine e comunque subordinati alle autorità civili (come del resto è stato sinora). Tuttavia, anche lo scenario cooperativo non è scevro da rischi, come è stato ben riassunto in uno studio che ha osservato come «i soldati non sono addestrati per compiti quali il controllo della folla o le pubbliche relazioni, e il divario sussistente fra mentalità militare e di polizia potrebbe creare seri problemi, fra i quali il rischio di un uso sproporzionato della forza da parte dei militari. Oltre a difettare del necessario addestramento per le operazioni interne, la maggior parte delle Forze Armate dei Paesi membri del Consiglio d'Europa è già *overstretched*, e semplicemente non può permettersi truppe per questo genere di operazioni [Si tratta di un problema per] la sicurezza nazionale, qualora poi non risultino disponibili truppe per la difesa da minacce esterne [Lo stesso studio sottolinea inoltre le possibili convergenze negative sul piano politico:] Lo schieramento delle Forze armate per compiti interni espone le stesse al rischio sia di subire fenomeni di politicizzazione, sia di essere così percepite da parte dei cittadini. Ciò minaccia di compromettere lo status dei militari come politicamente neutrali e indipendenti da qualsiasi agenda politica. Lo spiegamento delle Forze armate al supporto di quelle di polizia nei casi di turbative all'ordine pubblico costituisce un esempio di situazioni in cui potrebbero sorgere simili problemi. Preoccupazioni relative a fenomeni di politicizzazione dei militari sono stati [anche] sollevati in relazione all'uso delle Forze Armate per surrogare servizi civici in periodi di scioperi» (Bom, Wills, 2007: 11-12).

Di tali temi di riflessione, due appaiono particolarmente rilevanti per il caso italiano. Il primo è relativo al fenomeno dell'*overstretching* delle Forze Armate. A differenza degli impegni degli anni '90, in cui era possibile impiegare unità di manovra data l'esiguità delle forze impegnate all'estero, oggi i compiti sia di *homeland security* (operazione Domino) sia di supporto al *law enforcement* (operazione Strade Sicure) hanno imposto un alto tasso di impiego di assetti specialistici. Così, reparti dell'artiglieria, del genio, della contraerea e persino delle operazioni psicologiche sono stati nei fatti “fanterizzati”, in quanto molti degli assetti *combat* e di manovra sono

Striuli

risultati indisponibili perché utilizzati in una grande varietà di missioni all'estero. Per tali unità specialistiche vi sono stati impatti negativi in termini addestrativi, o comunque del loro scostamento rispetto al *core business* organizzativo-istituzionale. È difficile prevedere l'esito che scaturirà dall'attuale situazione. Da una parte, l'attuale fase di *spending review* vissuta dal Paese sta imponendo una sostanziale riduzione degli effettivi delle Forze Armate (passaggio dal cosiddetto "modello a 190.000" unità di personale a quello a 150.000); dall'altra è in corso una graduale riduzione degli impegni in teatri esteri (passaggio da una media di oltre 8.000 militari impegnati in operazioni a circa 5.000). Con meno unità così occupate (non soltanto perché non più impiegate all'estero ma anche perché i reparti saranno liberi da periodi di recupero di capacità, addestramento propedeutico al contingentamento, etc.), un numero più alto di forze di manovra sarebbe disponibile per i compiti di cui stiamo trattando. A lungo andare, però, anche per questa categoria di forze potrebbero derivare effetti perniciosi in termini di loro scostamento dalle *technicalities* tipiche di una organizzazione militare.

Un secondo elemento di riflessione è relativo a come, in tutti questi anni, non si siano esperiti episodi di violenza manifesta nei confronti dei militari, impegnati in questo genere di attività. Tale eventualità non può però essere ignorata, per via delle gravi conseguenze che ne deriverebbero. Le attuali regolamentazioni di impiego dei militari in ordine pubblico mirano a evitare lo schieramento dei reparti a diretto contatto con grandi assembramenti di persone. Non si può però escludere per il futuro il verificarsi di situazioni nelle quali, ad esempio, immigrati ospitati in un centro di accoglienza soggetto a sorveglianza da parte dei militari realizzino atti violenti che coinvolgono questi ultimi, ovvero che, in determinati quartieri a radicata criminalità, i residenti solidarizzino in maniera attiva e violenta con esponenti di organizzazioni criminali, dando luogo a embrionali fenomeni di guerriglia urbana. Per le reazioni che ne potrebbero conseguire si tratterebbe di situazioni suscettibili di mettere a repentaglio l'immagine delle Forze Armate. Esperienze storiche per noi relativamente remote (come le campagne anti-brigantaggio nel Mezzogiorno e la repressione dei moti operai nella Milano del 1898), ovvero meno remote ma relative ad altri contesti nazionali (quale la Francia dei tempi della guerra d'Algeria), indicano come simili avvenimenti possano imprimere, secondo cicli perversi (Galli, 2008), fenomeni di politicizzazione del mondo militare e del suo impiego. Si tratta di scenari preoccupanti di cui è indispensabile non si determinino le pre-condizioni.

Riferimenti bibliografici

- Ai Camp R. (2004). The Mexican military: marching to a democratic tune?. *Middlebrook*: 34-48. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780195377385.001.0001
- Ai Camp R. (2010). Armed Forces and drugs: public perceptions and institutional challenges. Olson *et al.*: 291-325.

Striuli

- Andreas P., Price R. (2001). From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. *International Studies Review*, 3/3: 31-52. DOI: 10.1111/1521-9488.00243
- Aurescu B., Closa Montero C., Haenel H., Helgesen J., Özbudun E., Born H., Carbonell F. (2008). Report on the democratic control of the Armed Forces adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session. *European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe*, Study no. 389, 14-15 March 2008, CDL-AD(2008)004.
- Battistelli F. (2013). Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica? *Quaderni di Sociologia*, 3/63: 105-126.
- Beede B.R. (2008). The roles of paramilitary and militarized police. *Journal of political and military sociology*, 1/36: 53-63.
- Born H., Wills A. (2007). Study on democratic control of Armed Forces: the roles of Armed Forces in Council of Europe Member States. *European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission)*, Study n. 389, 26 September, CDL-DEM(2007)009*.
- Brodeur J. (1983). High policing and low policing: remarks about the policing of political activities. *Social Problems*, 5/30: 507-521. DOI: 10.1525/sp.1983.30.5.03a00030
- Brown D.E. (1991). Drugs on the border: the role of the military. *Parameters*, 21: 50-59.
- Cabigiosu C. (2005). The role of Italy's military in supporting the civil authorities. *Connections: The Quarterly Journal*, 3/ 4: 59-82. DOI: 10.11610/connections.04.3.05
- Dammert L., Bailey J., a cura di (2006). *Public security and police reform in the Americas*, Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Dammert L., Bailey J. (2006). Police force reform and military participation against delinquency. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1: 132-152. DOI: 10.1590/s0717-14982006000100005
- Davis Jr. G.B. (2002). *Three proud years as an alpino. Personal experience monograph*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College.
- De Weger M. (2010). Striving for symmetry. Constabularisation, security and security complexes. In: Easton M., Den Boer M., Janssens J., Moelker R., Vanderbeken T., editors, *Blurring military and police roles*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Donner F.J. (1980). *The age of surveillance. The aims and methods of America's political intelligence system*. New York: Alfred A. Knopf.
- Dunlap C.J. (1999). The police-ization of the military. *Journal of political and military sociology*, 2/27: 217-232
- Easton M., Moelker R. (2010). Police and Military: two worlds apart? Current challenges in the process of constabularisation of the armed forces and militarisation of the civilian police. In: Easton M., Den Boer M., Janssens J., Moelker R., Vanderbeken T., editors, *Blurring military and police roles*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Easton M., Den Boer M., Janssens J., Moelker R., Vanderbeken T., editors (2010). *Blurring military and police roles*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Edmunds T. (2006). What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. *International Affairs*, 6/82: 1059-1075. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2006.00588.x
- Finer S.E. (1962). *The man on horseback: the role of the military in politics*. Harmondsworth: Penguin.
- Forster. A. (2006). *Armed Forces in Society*. Basingstoke: Palgrave.
- Galli G. (2008). *La democrazia e il pensiero militare*. Gorizia: Libera Editrice Goriziana.
- Greener-Barcham B.K. (2007). Crossing the green or blue line? Exploring the military-police divide. *Small wars and insurgencies*, 1/18: 90-112. DOI: 10.1080/09592310601173246
- Hammond P. (2008). *Media e guerra. Visioni postmoderne*. Bologna: Odoya.
- Healy G. (2003). Blurring the civilian-military line. Should domestic law enforcement be militarized?. Testo disponibile al sito: www.thefreemanonline.org, 2/53.
- Janowitz M. (1960). *The professional soldier. A social and political portrait*. New York: The Free Press of Glencoe.

Striuli

- Jauregui B. (2010). Civilised coercion, militarised law and order: security in colonial South Asia and the blue in green global order. In Easton M., Den Boer M., Janssens J., Moelker R., Vanderbeken T., editors, *Blurring military and police roles*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Kemic F., Klein P., Haltiner K., a cura di (2005). *The European armed forces in transition: a comparative analysis*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Koonings K., Kruijt D., a cura di (2002). *Political armies: The military and nation building in the age of democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kraska P.B. (1996). Enjoying militarism: political/personal dilemmas in studying U.S. police paramilitary units. *Justice quarterly*, 3/13: 405-429. DOI: 10.1080/07418829600093031
- Last D. (2010). Blending through international deployment. Police and military roles in peacekeeping and stabilisation operations. In Easton M., Den Boer M., Janssens J., Moelker R., Vanderbeken T., editors, *Blurring military and police roles*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Lutterbeck D. (2004). Between police and military: the new security agenda and the rise of gendarmeries. *Cooperation and conflict*, 1/39: 45-68. DOI: 10.1177/0010836704040832
- Lutterbeck D. (2005). Blurring the dividing line: the convergence of internal and external security in Europe. *European security*, 2/14: 231-253. DOI: 10.1080/09662830500336193
- Marten K. (2007). Statebuilding and force: the proper role of foreign militaries. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(2) 231-247. DOI: 10.1080/17502970701302862
- Mendel W.W. (1996). Combat in cities: the LA riots and Operation Rio. *fmsc.leavenworth.army.mil*, July.
- Metz S. (1997). *Strategic horizons: The military implications of alternative futures*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College.
- Morales F. (2000). U.S. military civil disturbance planning: the war at home. *Covert Action Quarterly*, 69. Testo disponibile al sito: infowar.net/warathome/warathome.html.
- Moskos Jr. C.C. (1975). UN Peacekeepers: The Constabulary Ethic and Military Professionalism. *Armed Forces & Society*, Jul/1: 388-401. DOI: 10.1177/0095327x7500100402
- Nordlinger E. (1997). *Soldiers in politics: military coups and government*. New Jersey: Englewood Cliff.
- Ojo E.O. (2009). New missions and roles of the military forces: the blurring of military and police roles in Nigeria. *Journal of Military and Strategic Studies*, 1&2/11: 1-18.
- Segal D.R., Reed B.J., Rohall D.R. (1998). Constabulary Attitudes of National Guard and Regular Soldiers in the U.S. Army. *Armed Forces & Society*, Jul/24: 535-548. DOI: 10.1177/0095327x9802400405
- Serino P. (2003). *The Italian Army's role in Homeland Security*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College.
- Tsoukala A. (2004). La lutte contre le crime organisé en Sicile. L'opération militaire Vespri Siciliani. *Cultures & Conflits*, 56: 51-61. DOI: 10.4000/conflits.1615
- Turbiville Jr. G.H. (1994a). The organized crime dimension of regional conflict and Operations Other Than War. In: Pfaltzgraff Jr. & Shultz Jr., editors: 125-146.
- Turbiville Jr. G.H. (1994b). Operations Other Than War: organized crime dimension. *Military Review*, 1/74: 35/47.
- Van Creveld M. (1999). *The rise and decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaverucha J. (2008). The 'Guaranteeing Law and Order Doctrine' and the increased role of the Brazilian Army in activities of public security. *Nueva Sociedad*, 213, www.gsdr.org.
- Zimmermann D. (2005). Between minimum force and maximum violence: combating political violence movements with third-force options. *The Quarterly Journal*, Spring/4: 43-60. DOI: 10.11610/connections.04.1.03

Sicurezza interna e protezione di diritti fondamentali: dinamiche (costruite) di un trade-off

di Michela Ceccorulli*

Abstract

The comparison between the search and rescue operation *Mare Nostrum*, implemented by Italy, and the border control operation *Triton* by the European Union provides interesting insights for the analysis of the European approach to migration. Its core element (clearly observable in this case study) does not rest on the securitarian connotation assumed; rather, on the artificial construction of a tradeoff between internal security and the protection of fundamental rights, both key values for the European Union.

Key words: Migrations, security, Mediterranean, Mare Nostrum, Triton, human rights

Parole chiave: Migrazioni, sicurezza, Mediterraneo, Mare Nostrum, Triton, diritti umani

Nonostante che le proporzioni e le modalità "eccezionali" che le migrazioni hanno assunto negli ultimi cinque anni le facciano apparire come un'emergenza assoluta, i movimenti migratori verso e all'interno dell'Europa non sono affatto qualcosa di inedito. Quando il progetto europeo era ancora sommariamente abbozzato, la sperequazione di ricchezza tra un Nord "più ricco" e un Sud povero, giovane e disoccupato determinò uno dei flussi più significativi nella storia europea, di cui l'esperienza tutta italiana dell'accordo "uomini in cambio di carbone" rimase una chiara testimonianza¹. L'emigrazione di significative porzioni di popolazione dalla Germania Orientale e in generale dall'Europa dell'Est determinò la costruzione di un muro e l'erezione di fili spinati che condizionarono in maniera rilevante

*Università di Bologna, michela.ceccorulli@gmail.com

¹Accordo siglato tra Italia e Belgio nel 1946 dall'allora Direttore Generale per l'emigrazione del Ministero per gli Affari Esteri Tomassini. L'Italia si impegnava con questo accordo a mandare in Belgio mille minatori a settimana, ricevendo in cambio 200 kg di carbone al giorno per ogni emigrato.

Sicurezza e scienze sociali IV, 1/2016

Ceccorulli

gli assetti del Continente europeo e divennero la manifestazione più concreta della partita politica giocata durante la Guerra Fredda. Poi ancora integrazione e mobilità, con Schengen prima e a seguire con la creazione di uno spazio di sicurezza, libertà e giustizia, massima espressione della progettualità politica europea, spazio che con il Trattato di Lisbona del 2009 diventava prioritario rispetto alla stessa creazione del mercato interno (Parlamento Europeo, 2015).

Nel corso del tempo, ad una maggiore mobilità ha corrisposto la richiesta di maggiore sicurezza. La libertà di movimento delle persone nel territorio dell'Unione era da un lato misura necessaria alla progressiva delineazione del Mercato Unico e all'approfondimento del processo di integrazione; dall'altro, questa diventava un obiettivo in sé (Kaunert, 2005), tappa obbligata per la costruzione del "cittadino europeo". Allo stesso tempo, tuttavia, si riconosceva che l'eliminazione di barriere interne avrebbe reso più stringente la questione della protezione da sfide esterne, sfide che già dalla fine della guerra fredda e in maniera particolare con gli attentati terroristici agli Stati Uniti del 2001 venivano in qualche modo associate al fenomeno migratorio. Così, se da un lato i cittadini europei diventavano "più liberi", risultava sempre più difficile per cittadini di paesi terzi l'ingresso nell'Unione, alla cui protezione si ergevano serrati controlli al confine esterno, pratiche di sorveglianza e monitoraggio dei flussi, utilizzo di *database* per l'identificazione e la raccolta di dati e politiche per il rientro e la riammissione di immigrati irregolari, anche in coordinamento con stati terzi.

Questo tipo di approccio era messo a dura prova dall'aumentare dei flussi e soprattutto dall'arrivo di persone in cerca di protezione internazionale, fenomeno in rapida crescita e destinato a diventare strutturale dato il *deficit* di sicurezza e la generale instabilità nelle immediate vicinanze dell'Europa. Se l'Unione individua nel rispetto e nella protezione dei diritti fondamentali uno dei caratteri distintivi del proprio ruolo di attore internazionale, la stessa sembra non essere riuscita a sviluppare una politica e delle pratiche coerenti con questi principi, principi messi in secondo piano rispetto alle sempre più pressanti esigenze di sicurezza interna.

Sulla base di tali considerazioni il presente articolo si propone di fornire in primo luogo una non esaustiva ma essenziale rassegna sul nesso tra migrazione e sicurezza così come sviluppatosi nella disciplina delle Relazioni Internazionali. In secondo luogo cerca di rendere chiaro il legame creato tra il fenomeno migratorio e le sfide alla sicurezza interna dell'Unione, soffermandosi in particolare sull'agenzia europea per il controllo dei confini esterni, denominata FRONTEX. Infine, attraverso la comparazione tra l'operazione militare unilaterale *Mare Nostrum*, implementata dall'Italia e l'operazione *Triton*, implementata dall'Unione Europea, si evidenzia come la protezione dei diritti umani, tanto cara all'Unione, sia stata messa in secondo piano rispetto all'obiettivo di proteggere la sicurezza interna dell'Unione e problematizza la reale esistenza di un *trade off* tra questi valori.

Ceccorulli

1. Dalla sicurezza dello stato ai diritti fondamentali: le migrazioni e le Relazioni Internazionali

Sebbene non ampiamente trattato dalla letteratura politologica, il fenomeno migratorio ha fornito molteplici ed interessanti spunti per l'analisi di elementi chiave per lo stato, quali la sovranità, il rapporto con i propri cittadini e con altri stati, e, non da ultimo, le possibili sfide alla sicurezza del proprio territorio (minacce al benessere della società, alla sua coesione, alla sua identità).

Una prima seria riflessione “sulle modalità di studio” del fenomeno migratorio fu proposta da Myron Weiner (1992-1993) proprio in una rivista (*International Security*) molto legata a dinamiche tradizionali di sicurezza che di certo non contemplavano le migrazioni. Di là da un approccio di “politica dell'economia internazionale” era possibile, spiegava Weiner, percorrere un sentiero più familiare allo studio delle Relazioni Internazionali come disciplina accademica (almeno sulla base dei filoni di indagine prevalenti in quegli anni), ovvero, un approccio che guardasse al binomio sicurezza/stabilità, che inevitabilmente avrebbe modificato le lenti di osservazione del fenomeno.

Proprio la sicurezza è diventata l'ambito di analisi privilegiato del fenomeno migratorio: se sempre su *International Security* venivano pubblicati i rilevanti lavori di Andreas (2003) e Adamson (2006) sul ruolo e sulle funzioni dei confini come “filtri” e sull'impatto delle migrazioni sugli interessi di sicurezza degli stati, altri lavori, attingendo anche da altre discipline accademiche, guardavano all'utilizzo del linguaggio (Wæver *et al.*, 1998) e delle pratiche (Huysmans, 2006; Bigo, 2000, Villumsen e Berling, 2015; Andersson, 2016) come elementi chiave per la “costruzione” della migrazione come sfida alla sicurezza, ed estendevano l'analisi all'impatto (di sicurezza) su società e individui. Proprio in quest'ultima direzione sono andati sviluppandosi gli studi più critici verso le precedenti impostazioni teoriche ed analitiche: da un lato, pur mantenendo il focus sulla sicurezza, si spostava radicalmente l'attenzione su un diverso oggetto di analisi, ponendo al centro il concetto di *human security* (Thanh-Dam and Des, 2011; Vietti e Scribner, 2013). Dall'altro, traendo spunto dall'effettiva gestione del fenomeno migratorio, si contrapponeva alla lente “di sicurezza” un approccio “umanitario” più marcatamente filosofico, normativo ed etico, focalizzato sulla centralità della protezione dei diritti fondamentali degli individui (Brock 2010).

Data questa premessa è evidente come lo sviluppo della politica migratoria da parte dell'Unione Europea fungesse da caso studio e da importante stimolo per il dibattito teorico: dall'enfasi sulla sicurezza alla protezione dei diritti fondamentali, l'Unione si prestava agilmente all'analisi e alla valutazione del peso e del rapporto tra valori alla base degli approcci citati.

Ceccorulli

2. Flussi e sicurezza interna dell'Unione: sviluppo di una politica di gestione del fenomeno migratorio

La comprensione del legame (costruito o reale che sia) tra sicurezza interna dell'Unione e fenomeno migratorio non può che nascere dalla considerazione di due elementi chiave: da un lato, la mobilità intesa come possibile veicolo di propagazione di minacce transnazionali e dall'altro la peculiarità dell'Unione Europea come spazio unico di sicurezza.

Il bacino di provenienza dei maggiori flussi verso l'Europa è quell'arco di instabilità che attraversa l'Africa e il Medio Oriente, area in cui al debole sviluppo economico e alle rilevanti pressioni demografiche² si aggiungono situazioni di instabilità politica, debolezza istituzionale e conflittualità interstatale. Questi elementi, da soli o insieme, sono alla base di fenomeni di emigrazione volontaria o forzata verso territori che offrono più opportunità, più stabilità e più sicurezza. Proprio a causa di queste specificità, spesso fenomeni migratori massicci e al di fuori dei "canali legali" di ingresso all'Unione sono interpretati come un fattore destabilizzante, come l'intrusione disordinata in uno spazio di sicurezza (Collyer, 2006). Alla prevedibile difficoltà di gestione dei flussi si aggiunge poi la sensibilità che il tema suscita nell'opinione pubblica, che lo rende facile preda di manipolazione politica e oggetto di processi di securizzazione³. L'irregolarità dei flussi, associata all'elusione dei confini degli stati e dei controlli esercitati a questo proposito, viene spesso (e a torto) legata dal dibattito politico e pubblico a inedite sfide di carattere "transnazionale" che gli stati sembrano male attrezzati a gestire e verso cui dunque si percepiscono più vulnerabili.

Prima implicitamente e poi in termini più espliciti i documenti di sicurezza europei hanno rimarcato le sfide poste dal fenomeno migratorio. Sfide diverse a seconda delle sfaccettature del fenomeno, con differenti implicazioni "di sicurezza". In maniera piuttosto sottintesa, molteplici questioni (integrazione, afflusso di rifugiati e immigrazione irregolare) entravano nella Strategia di Sicurezza elaborata nel 2003 (Unione Europea, 2003). Con la strategia di sicurezza interna del 2010, l'Unione enfatizzava la necessità di gestire minacce transfrontaliere (criminalità organizzata e terrorismo *in primis*) in maniera prioritaria attraverso il rafforzamento del controllo delle frontiere (Commissione Europea, 2010: 2), elemento che inevitabilmente avrebbe reso più arduo il tentativo di raggiungere l'Unione sia per migranti "economici" che per rifugiati e richiedenti asilo. Quest'ultimo obiettivo, si

²Per un'analisi dei potenziali rischi di sicurezza legati alle variabili demografiche si veda il rapporto PREDICT (2015) coordinato dall'Università di Bologna.

³Per una breve rassegna sulla securizzazione della migrazione e sulla rappresentazione della migrazione come rischio/minaccia si vedano: Bigo (2002), Buzan (1983), Buzan e Wæver (1998), De Haas (2008), Huysmans (2006), Ceccorulli (2014), Galantino (2010; 2015).

Ceccorulli

sosteneva, era fondamentale per la sicurezza dello spazio di libera circolazione (Commissione Europea, 2010: 4): gestione integrata delle frontiere (prevalentemente attraverso il ricorso a strumentazione tecnologica per i controlli e la sorveglianza dei confini) e un maggior utilizzo dell'agenzia FRONTEX erano i capisaldi di questo approccio (Commissione Europea, 2010: 12).

La stessa funzione di quella che ad oggi è l'agenzia chiave nella gestione dei flussi irregolari non sarebbe comprensibile senza soffermarsi sulla creazione e sull'interpretazione data allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza, definito dal Trattato di Amsterdam (1997). All'eliminazione dei confini interni tra stati membri non era corrisposta la creazione di un confine esterno "unico": alcuni stati erano dunque non solo particolarmente esposti all'arrivo di ingenti flussi migratori, ma erano anche i soli responsabili del controllo del proprio confine esterno e della gestione delle varie categorie di immigrati giunti nel proprio territorio. FRONTEX, dunque, rappresentava il tentativo dell'Unione di promuovere maggiore solidarietà tra gli stati membri, coordinando operativamente i contributi "volontari" di questi ultimi in termini di personale ed equipaggiamenti preposti al controllo dei confini. Spesso si sottolinea come sia stata proprio la securizzazione operata in ambito di migrazione e asilo nel corso degli anni ad aver determinato la creazione di FRONTEX⁴; a sua volta, l'agenzia avrebbe contribuito in termini pratici a rafforzare la costruzione securitaria già operata (Campesi, 2014) implementando pratiche a) associate a minacce ampiamente catalogate come di sicurezza (traffico di droga, terrorismo e finanche un'invasione da parte di forze straniere), b) "eccezionali" ovvero, inedite per la gestione del fenomeno migratorio (Léonard, 2010: 247).

Negli ultimi anni l'attenzione posta dall'Unione Europea al fenomeno migratorio è cresciuta di pari passo con la percezione di un legame tra sicurezza interna ed esterna dell'Unione. Non è un caso, dunque, che la nuova Strategia di Sicurezza Interna (Aprile 2015) sia stata pensata assieme alla nuova Agenda Europea sulla Migrazione (2015) (European Commission, 2015).

L'enfasi sulla sicurezza dell'Unione nella gestione dei flussi migratori appare dunque evidente. Ciò non implica *a priori* l'esistenza di un *trade off* tra sicurezza interna e rispetto di diritti universali e fondamentali che l'Unione promuove. L'obiettivo di garantire "la sicurezza" (reale o percepita, dell'Unione, dei suoi cittadini, delle società) ha molteplici possibilità di implementazione, solo alcune delle quali in perfetta antitesi con la protezione di diritti fondamentali.

Tuttavia, l'impressione è che sia stata proprio l'Unione a legittimare l'esistenza di questo *trade off*, dando l'impressione che diversi valori non possano coesistere (Ceccorulli, 2009). Ciò è particolarmente evidente nella gestione "emergenziale" del flusso di rifugiati di questi mesi, a cui molti degli stati europei hanno risposto attraverso la chiusura dei propri confini, di fatto violando non solo i principi

⁴Per una lettura originale della creazione di FRONTEX si veda Neal (2009).

Ceccorulli

dell'Unione ma anche una serie di obblighi internazionali legati alla protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Ma anche in situazioni non emergenziali sembra che la priorità data alla sicurezza dell'Unione abbia favorito un'impostazione della gestione del fenomeno che ha posto in secondo piano il rispetto e la protezione di diritti fondamentali, negligenza peraltro sottolineata dalle stesse istituzioni europee (European Court of Auditors, 2016; European Parliament, 2015). Si è sostenuto, ad esempio, che l'approccio restrittivo adottato in materia di asilo abbia reso particolarmente difficile per i richiedenti asilo arrivare nel territorio dell'Unione e poter procedere dunque con la domanda di protezione internazionale (Thielemann e El-Elnany, 2010) (la Convenzione delle Nazioni Unite per i Rifugiati del 1951 e il suo protocollo del 1967 si riferiscono specificatamente ai richiedenti asilo già all'interno del territorio di uno stato). Allo stesso modo, l'enfasi posta sui controlli e sulla sorveglianza del confine esterno dell'Unione rischia di rendere ancora più pericolosi i tentativi di arrivare nel territorio europeo: da un lato i mezzi utilizzati per eludere il robusto sistema di monitoraggio del confine esterno sono sempre meno sicuri; dall'altro, viste le limitate opportunità di arrivare "legalmente" nell'Unione, i migranti sono sempre più vittime della criminalità organizzata⁵.

Se nel caso dei rifugiati e dei richiedenti asilo le mancanze dell'Unione risultano particolarmente evidenti e sconcertanti, è la più ampia gestione del fenomeno a destare preoccupazione, come molta letteratura ha sottolineato ad esempio attraverso lo studio delle modalità di trattenimento e detenzione degli immigrati irregolari (Ceccorulli e Labanca, 2014).

Eppure, sin dalle sue fasi iniziali, l'Unione si era adoperata per inserire la "protezione dei diritti umani" come elemento cardine del pacchetto migrazione. Già nel Consiglio di Tampere del 1999, l'Unione aveva sì fissato l'obiettivo di rimanere aperta ma sicura, ma si era contestualmente detta pronta ad assolvere i propri obblighi con riferimento alla Convenzione di Ginevra sui Rifugiati e ad altri diritti umani (Tampere European Council, 1999). In maniera differente rispetto all'Italia, la Commissione Europea e l'allora Presidente Romano Prodi subordinavano la possibilità di includere la Libia (paese di transito chiave verso l'Europa) nel Processo Euro-Mediterraneo al rispetto dei principi della Dichiarazione di Barcellona sui diritti umani e al riconoscimento del ruolo dell'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (European Commission, 2004). Il Parlamento europeo, poi, svolgeva un ruolo fondamentale nel ricordare gli obblighi di accoglienza e *non refoulement* degli stati membri, come nel caso dei respingimenti operati in alto mare dall'Italia (Parlamento Europeo, 2005). Rispetto all'approccio di alcuni stati (quelli rivieraschi *in primis*), l'Unione sembrava adottare un approccio più onnicomprensivo con

⁵Per una disamina delle critiche all'approccio restrittivo dell'Unione Europea si vedano Amnesty International (2013), FRONTEXIT (2010), Pécoud e De Guchteneire (2006), Council of Europe (2015).

Ceccorulli

stati terzi, che legava migrazione a sicurezza ma anche a opportunità di sviluppo, sottolineando la centralità dei diritti umani dei migranti (da rispettare anche nel caso del rimpatrio e della riammissione verso stati terzi) con particolare attenzione alle categorie vulnerabili (Commissione Europea, 2011: 6); Commissione Europea, 2010: 3).

Se questo è vero, il peggioramento della situazione di sicurezza e l'acuirsi del fenomeno migratorio verso il territorio dell'Unione sembrano aver rinsaldato oltremodo il legame tra migrazione e sicurezza, anche in virtù del fatto che le molteplici lacune della legislazione comunitaria rendono per alcuni stati (quelli di frontiera) più onerosa e complessa la gestione dei flussi. Nella sezione che segue viene approfondito questo aspetto attraverso l'analisi della gestione di uno dei momenti più critici di questi ultimi anni, ovvero la traversata del Mediterraneo di rifugiati e richiedenti asilo in fuga da situazioni di guerra e generale instabilità. In particolare, la comparazione tra l'approccio italiano e il successivo approccio europeo riflette in modo esemplare il *trade off* creato tra sicurezza interna e protezione di diritti fondamentali.

3. L'Unione Europea alla prova della crisi

Dopo un periodo di graduale declino dei flussi migratori dal bacino nord africano e mediorientale rispetto alle fasi più acute registrate nel 2011, l'estate del 2013 ha fatto registrare un costante e significativo incremento delle partenze da questi contesti geografici.

Tab 1 - Arrivi per mare in Italia: 2011, 2012, 2013, 2014

	2011	2012	2013	2014
TOTALE	Ca. 62300	13245	42.925	170.081

Fonte: Italian Council for Refugees⁶

Si trattava di un afflusso spiegabile in parte con il prevedibile incremento stagionale ma soprattutto comprensibile guardando al tracollo della situazione di sicurezza in Libia e in Siria. Per la prima volta dopo molto tempo il Mediterraneo veniva attraversato in maniera consistente da richiedenti protezione internazionale e sussidiaria (Ruotolo, 2014), un fattore che di fatto cambiava i presupposti alla base della gestione del fenomeno: in primo luogo l'impossibilità di rimpatriare i rifugiati

⁶Il punto su sbarchi di migranti e rifugiati e Operazione "Mare Nostrum" tutti i dati commentati dal CIR', testo disponibile al sito <http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/news/13-news/1230-il-punto-su-sbarchi-di-migranti-e-rifugiati-e-operazione-mare-nostrum-tutti-i-dati-commentati-dal-cir> e Il Sole24Ore (2015), 'Migranti, arrivi triplicati nel 2014. E Alfano lancia l'allarme sui minori: oltre 3700 scomparsi dai centri', 2 Settembre 2015.

Ceccorulli

(soprattutto attraverso l'attivazione dei tradizionali canali bilaterali) e in secondo luogo il dovere di accoglienza verso di essi. Gli strumenti messi in campo dall'Unione riflettevano in gran parte l'impostazione del fenomeno evidenziata sopra. Nel Maggio 2013 fu varata l'operazione EUBAM Libia (*EU Integrated Border Assistance Mission in Libya*) una missione civile con l'obiettivo di supportare le autorità libiche nel compito di gestire e mettere in sicurezza i propri confini. Tuttavia, il deterioramento della situazione nel paese determinò lo spostamento del centro operativo della missione in Tunisia nel 2014 e una significativa riduzione del personale coinvolto. FRONTEX era attiva nel Mediterraneo con quattro operazioni: *Aeneas* (tra Italia e Grecia con un'attenzione all'immigrazione irregolare e ad attività criminali transnazionali da Albania, Egitto e Turchia), *Poseidon Sea* (nel Mare Egeo davanti alla Grecia volta al controllo dell'immigrazione irregolare dalla costa occidentale della Turchia e dall'Egitto e dei flussi "secondari" dalla Grecia all'Italia), *Hermes* (prevalentemente volta al controllo dell'immigrazione irregolare dalla Tunisia verso le coste di Sicilia e Sardegna) e *Indalo* (nella rotta del Mediterraneo Occidentale per far fronte all'immigrazione irregolare dall'Africa del Nord e Sub-Sahariana) (European Commission, 2013).

Quando il 3 Ottobre 2013 un'imbarcazione carica di migranti si rovesciò non lontano dalle coste di Lampedusa provocando la morte della maggior parte delle persone imbarcate (circa 400, in maggioranza con i requisiti per la protezione internazionale), la notizia finì sulle prime pagine di tutti i giornali. Peraltro, il numero di morti nel Mediterraneo era costantemente cresciuto negli ultimi mesi e quest'ultimo rappresentava tutt'altro che un evento inedito⁷. Diverso, tuttavia, fu l'impatto "visivo" del fenomeno a causa dell'entità della tragedia, e forte fu la condanna del mondo cattolico, fattori che contribuirono ad un mutamento già in corso nel discorso pubblico e politico italiano, verso la necessità di garantire la sicurezza dei migranti (Ceccorulli, 2015).

Fin da subito furono rivolte accuse all'Unione Europea e alla sua incapacità di formulare una effettiva politica migratoria, così come all'immobilismo politico che faceva seguito alla strage. Solo in pochi casi l'analisi andava a cogliere il reale problema dietro la "paralisi" dell'Unione, ovvero la ritrosia degli stati membri ad una maggior cooperazione in materia nonostante l'evidente necessità di una gestione congiunta della sfida⁸. Di fatto, la politica migratoria dell'Unione era ed è tuttora ben lontano dall'essere comune: possibilità di *opting out* concesse ad alcuni stati in materia, direttive (come quelle sul sistema di asilo) che lasciano ampio margine discrezionale agli stati membri, volontarietà di molte iniziative (si pensi al contributo a FRONTEX o a programmi di *resettlement*) ma anche non osservazione o rifiuto di implementazione di provvedimenti vincolanti (identificazione di immigrati

⁷Si vedano ad esempio La Stampa (2014a) e Diamanti (2015).

⁸Si veda ad esempio La Stampa (2014b).

Ceccorulli

irregolari⁹, accettazione di quote per il trasferimento di richiedenti asilo - *relocation*) e più in generale assenza di una seria riflessione circa il significato di “solidarietà” (Tsourdi e De Bruycker, 2015) tra stati membri sono solo alcuni dei nodi venuti contemporaneamente al pettine negli ultimi anni.

Fu in questo contesto che l'Italia diede vita all'operazione *Mare Nostrum*. L'operazione si è distinta per tre peculiarità: in primo luogo il suo carattere “unilaterale”; in secondo luogo la sua connotazione “militare” e infine il suo obiettivo “umanitario”. Il 18 ottobre 2013 l'Italia ha dato avvio ad un'operazione che sarebbe durata circa un anno, dai costi imponenti e non esente da critiche dal fronte politico interno ed esterno. Alcuni paesi europei, come la Gran Bretagna, accusavano apertamente l'operazione di costituire un *pull factor*, ovvero, un provvedimento che incoraggiava più persone a tentare la traversata nel Mediterraneo (The Guardian, 2014). Il paese rendeva dunque chiaro che non avrebbe mai partecipato ad operazioni di “ricerca e salvataggio” e legittimava la propria posizione con l'obiettivo di ridurre le morti nel Mediterraneo, salvo suscitare massicce proteste da parte di organizzazioni per la protezione dei rifugiati e più in generale per i diritti umani.

I mezzi messi in campo dall'Italia sono stati massicci: si trattava di fatto del potenziamento di una missione della Marina militare già attiva dal 2004, *Constant Vigilance*, a cui venivano aggiunti ulteriori dispositivi navali e aerei¹⁰. La missione di *Mare Nostrum* era duplice: garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia le persone coinvolte nel traffico illegale di migranti. Dati questi obiettivi l'operazione si è spinta molto a ridosso delle coste libiche salvando più di 150.000 vite. Parallelamente, operavano a livello europeo FRONTEX, attraverso le operazioni nel Mediterraneo centrale menzionate, e dal dicembre 2013 EUROSUR, il sistema di sorveglianza delle frontiere mediante scambio di informazioni su immigrazione irregolare e criminalità transfrontaliera (Commissione Europea, 2013).

L'Italia ha portato avanti l'operazione *Mare Nostrum* su base unilaterale, in un contesto in cui l'emergenza umanitaria si faceva sempre più pressante. Ciò faceva presagire un incremento dei flussi e una maggiore incidenza di eventi simili a quelli di Lampedusa, oltre che un ulteriore sforzo per l'accoglienza, ormai al collasso. Nonostante la contrarietà della propria Marina Militare, il governo italiano, bersagliato dall'opposizione parlamentare, pose fine all'operazione a fine ottobre 2014, con la speranza di un nuovo e massiccio intervento europeo.

⁹È interessante notare a questo proposito la discrasia tra obbligo di fotosegnalamento sancito dall'ordinamento europeo (dati da inserire nel sistema che raccoglie le impronte digitali di immigrati irregolari e richiedenti asilo - EURODAC) e la non possibilità, in conformità con il rispetto dei diritti umani, di procedere in maniera “forzosa” a tale procedura. Si veda a questo proposito FRA (2015).

¹⁰Si veda Marina Militare (*Mare Nostrum*), disponibile al sito <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>

Ceccorulli

Come apertamente ammesso dai vertici della Direzione Generale Migrazione e Affari Interni, l'operazione che subentrò a *Mare Nostrum* e alle operazioni FRONTEX già attive nel Mediterraneo, denominata *Triton*, non era volta a rimpiazzare quella messa in campo dall'Italia (European Commission, 2014). *Triton* non poteva sostituirsi a *Mare Nostrum* perché ciò sarebbe andato oltre i compiti di FRONTEX, che è un'agenzia di controllo delle frontiere. Nella pratica, ciò significava un sostanziale ridimensionamento sia delle attività di *search and rescue*, sia dell'area coperta dall'intervento. Dunque, era ancora responsabilità dei singoli stati membri controllare la propria porzione di confine esterno e di attivare operazioni di salvataggio¹¹. Inoltre, l'operazione *Triton* si basava sul contributo del tutto volontario degli stati membri, chiamati dall'agenzia a offrire uomini e mezzi.

Inevitabilmente, le critiche furono molteplici. *Triton* non avrebbe assicurato il salvataggio di migranti in alto mare, dato il restringimento del perimetro di azione. La riduzione delle attività di *search and rescue* avrebbe determinato un più alto numero di vittime nel Mediterraneo (European Council on Refugees and Exiles, 2014), soprattutto perché proprio a ridosso delle acque libiche tendevano a verificarsi più incidenti (Davies, Nelsen, 2014). *Triton*, dunque, era concepita in supporto alle attività italiane di controllo dei confini e solo in seconda istanza per attività di ricerca e salvataggio (Human Rights Council, 2015). Piuttosto, l'Unione e i suoi stati membri avrebbero dovuto dimostrare un impegno volto alla creazione di una risposta congiunta per salvare vite nel Mediterraneo, una "*Mare Nostrum* europea" (Muiznieks, 2015): «l'operazione Triton è una chiara testimonianza della persistente preoccupazione degli stati membri per la protezione dei confini piuttosto che delle persone» (O'Gorman, 2014). L'inasprirsi della crisi in Libia e in Siria e dunque il cospicuo aumento dei flussi verso l'Unione avrebbero mostrato, di lì a poco, in maniera ancora più netta il *trade off* tra sicurezza interna e protezione di diritti fondamentali delineato dall'approccio europeo. Dopo il ripristino sconsiderato dei controlli alle frontiere di molti paesi, l'accordo con la Turchia di metà Marzo ha, nei fatti, chiuso le frontiere dell'Unione, tanto a immigrati irregolari quanto a rifugiati e richiedenti asilo, ritenendo questa misura fondamentale per la sicurezza dell'Unione e per la sopravvivenza dello spazio di libera circolazione. L'immagine dell'Unione come promotrice di valori e diritti fondamentali ne risulta seriamente compromessa. La riflessione sulla ineluttabilità di questo *trade off* sempre più stringente.

¹¹Per una disamina delle criticità delle operazioni in mare di sorveglianza delle frontiere da parte di FRONTEX si veda Carrera e Den Hertog (2015).

Ceccorulli

Conclusioni

Sostenere che flussi migratori non pongano sfide agli stati e alle società che tali flussi ricevono sarebbe scorretto. Proprio per questo, l'analisi della gestione del fenomeno non dovrebbe mai trascurare di considerare la dimensione "politica" della stessa: fornire risposte e possibilmente indirizzare e guidare l'opinione pubblica all'interno di un ambito complesso che parla più alla pancia che alla testa della persone.

Non è a caso che, come visto nella breve rassegna teorica proposta all'inizio di questo lavoro, i primi studi "politologici" in materia si siano focalizzati sull'impatto del fenomeno migratorio sulla sicurezza dello stato in termini di capacità di controllo dei propri confini, di monitoraggio e selezione delle persone in entrata, e di mantenimento di una solida coesione sociale. La sicurezza, dunque, è subito risultata una lente di osservazione peculiare del fenomeno.

È indubbio che l'approccio dominante al fenomeno migratorio adottato dall'Unione Europea sia stato connotato da tratti securitari. Ciò non implica che migrazione e sicurezza vengano sempre esplicitamente citati in rapporto tra di loro: la peculiarità dell'Unione come spazio senza confini interni e la natura transnazionale di molte delle nuove minacce più rilevanti hanno elevato "quasi automaticamente" la mobilità a potenziale fattore di rischio, con evidente impatto su quelle politiche volte a gestire questa mobilità.

Eppure, come evidenziato in questo lavoro, una maggior sicurezza interna non si traduce sempre in una inevitabile subordinazione dei diritti fondamentali di persone che non fanno parte dello spazio di sicurezza. Di fatto, l'Unione riconosce e supporta l'universalità di questi diritti. La sensazione che si ha, tuttavia, analizzando l'approccio europeo anche attraverso il caso studio qui proposto, è che lo stesso abbia favorito un'interpretazione di questi valori come contrapposti e che dunque l'impostazione adottata nei discorsi e nelle pratiche abbia in un certo senso legittimato l'esistenza di questo *trade off*.

La comparazione tra l'operazione *Mare Nostrum*, implementata dall'Italia e *Triton*, implementata dall'Unione Europea ha mostrato due differenti modalità di gestione della stessa sfida: da un lato una operazione imponente di ricerca e soccorso dei migranti con un raggio di azione ampio; dall'altro un'operazione di controllo del confine europeo a ridosso delle acque territoriali italiane vincolata al contributo su base volontaria degli stati membri dell'Unione. Che quest'ultima operazione abbia reso l'Unione più sicura di quanto abbia fatto la precedente è discutibile; non soffermandosi sulle cause profonde del fenomeno essa non ha minimamente inciso sulla probabilità di riduzione dello stesso, né evidentemente sulle percezioni di sicurezza ad esso legate. Indubbio è invece il fatto che l'Unione abbia messo in secondo piano uno dei suoi valori fondanti, quello della salvaguardia dei diritti umani.

Questo lavoro suggerisce che conciliare esigenze di sicurezza con il rispetto dei diritti fondamentali è non solo possibile, ma fortemente auspicabile per l'Unione.

Ceccorulli

In tal senso, l'approccio dell'Unione Europea non dovrebbe rimanere confinato alle proprie frontiere ma interessarsi in maniera più strutturata e proficua delle zone di origine e di transito dei flussi, andando ad incidere sulle cause degli stessi. Allo stesso tempo, l'incremento di canali legali per l'ingresso in Europa e la possibilità di presentare domanda di asilo in un territorio terzo attraverso uffici preposti a tale scopo ridurrebbe quei flussi "disordinati" che stanno mettendo in crisi il sistema di accoglienza dei paesi europei. Proprio riguardo quest'ultimo punto, ovvero l'accoglienza dei rifugiati, dei richiedenti asilo e anche degli immigrati "economici" l'Unione dovrebbe sforzarsi di adottare provvedimenti più chiari e di monitorare in maniera più effettiva le misure implementate dagli stati membri, per ridurre le condizioni di precarietà e marginalizzazione degli immigrati. Infine, la promozione di un dibattito pubblico e politico sulla complessità del fenomeno migratorio, sulle sue molteplici sfaccettature, sulle sue cause, sul suo impatto ma anche sulle sue opportunità potrebbe aiutare a superare l'approccio sino ad ora adottato e prevalente nella gestione delle migrazioni: quello che contrappone due valori fondanti e imprescindibili per l'Unione Europea.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2015). PREDICT- Projections and Relevant Effects of Demographic Implications, Changes, and Trends. NATO ACT - University of Bologna, testo disponibile al sito <http://www.act.nato.int/project-predict-final-report>
- Adamson F. B. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31,1: 165-199.
- Amnesty International (2013). The Human Costs of Fortress Europe. Human Rights violations against migrants and refugees at Europe's borders. Londra: Amnesty International.
- Andersson R. (2015). Europe's failed fight against irregular migration: ethnographic notes on a counter-productive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-21. DOI: 10.1080/1369183X.2016.1139446
- Andreas P. (2003). Redrawing the Line: Borders and Security in the 21st Century. *International Security*, 28, 2: 78-111.
- Bigo D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alter-natives*, 27, 1: 63-92. DOI:10.1177/03043754020270S105
- Brock J. (2010). Immigration and Global Justice: What Kinds of Policies should a Cosmopolitan support? *Ethics and Politics*, 12,1: 362-376.
- Buzan B. (1983). *People, states and fear: the national security problem in International Relations*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan B., Wæver O., de Wilde J. (1998). *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Campesi G. (2014). FRONTEX, the Euro-Mediterranean border and the paradoxes of humanitarian rhetoric. *South-East European Journal of Political Science*, 3, 2.
- Carrera S., Den Hertog L. (2015). Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European Border Surveillance in the Mediterranean. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 79. Bruxelles, gennaio 2015.
- Ceccorulli M. (2009). Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union. *GARNET Working Papers*, 64/09, aprile 2009.

Ceccorulli

Ceccorulli M. (2014). *Framing irregular immigration in security terms: the Libya case*, Firenze: Florence University Press.

Ceccorulli M. (2015). "In 'the right place'? Irregular immigrants between a security and a humanitarian lens. An analysis of mainstream daily-press in Italy in 2013 and 2014". Paper presentato alla 9 Pan-European Conference on International Relations: The worlds of Violence, EISA-European International Studies Association. Giardini Naxos, 23-26 settembre 2015.

Ceccorulli M. e Labanca N. (2014). *The EU, migration and the politics of administrative detention*, Abingdon: Routledge.

Collyer M. (2006). Migrants, Migration and the Security Paradigm: Constraints and Opportunities. *Mediterranean Politics*, 11, 2: 255-270.

Commissione Europea (2010). La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura. COM(2010) 673 definitivo. Bruxelles, 22 novembre 2010.

Commissione Europea (2011). L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 definitivo, Bruxelles, 18 Novembre 2011.

Commissione Europea (2013). Parte EUROSUR: nuovi strumenti per salvare la vita ai migranti e prevenire la criminalità alle frontiere dell'Unione Europea. *Comunicato Stampa*, 29 novembre 2013.

Council of Europe (2015). Human rights of immigrants, refugees and asylum seekers, Commissioner for Human Rights. Testo disponibile al sito <http://www.coe.int/tu/web/commissioner/thematic-work/migration>

Davies L., Neslen A. (2014). Italy: end of ongoing sea rescue mission puts thousands at risk. *The Guardian*, 31 ottobre 2014.

De Haas H. (2008). The Myth of Invasion: the Inconvenient Realities of African Migration to Europe. *Third World Quarterly*, 29, 7: 1305-1322.

Diamanti, I (2015). Dobbiamo avere pietà di noi. *La Repubblica*, 20 aprile 2015. Testo disponibile al sito http://www.repubblica.it/cronaca/2015/04/20/news/dobbiamo_avere_pietà_di_noi-112376687/

European Commission (2004). Technical Mission to Libya on Illegal Immigration. European Commission Report, 27 novembre-6 dicembre.

European Commission (2013). EU actions in the field of migration and asylum. MEMO. Bruxelles, 9 ottobre 2013.

European Commission (2014). Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on operation Triton. Statement. Bruxelles, 7 ottobre 2014.

European Commission (2015). The European Agenda on Security. COM (2015) 185 final. Strasburgo, 28 aprile 2015.

European Council on Refugees and Exiles (2014). Mare Nostrum to end. *ECRE Weekly Bulletin*. Testo disponibile al sito <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/855-operation-mare-nostrum-to-end-frontex-triton-operation-will-not-ensure-rescue-at-sea-of-migrants-in-international-waters.html>

European Court of Auditors (2016). EU external migration spending in Southern Mediterranean and Eastern Neighbourhood countries until 2014. *Special Report N°9/2016*. Luxembourg.

European Parliament (2015). Migration in the Mediterranean: Protecting human rights. *Directorate General for External Policies*, EP/EXPO/B/DROI/2015/01. Ottobre 2015. FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2015). Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for EURODAC. *FRA Focus* 5/2015.

FRONTEX (2015). FRONTEX at a Glance. Testo disponibile al sito http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_-_at_a_glance.pdf

FRONTEXIT (2010). Agence FRONTEX: quelles garanties pour les droits de l'Homme? Testo disponibile al sito: <http://www.frontexit.org/fr/docs/5-frontex-quelles-garanties-pour-les-droits-de-lhomme-/file>

Galantino M. G. (2010). *La società della sicurezza. La costruzione sociale della sicurezza in situazioni di crisi*. Milano: Franco Angeli.

Ceccorulli

- Galantino, M.G. (2015). Migration as a threat for security? The Italian media debate and the Libya crisis. "Paper presentato alla Conferenza dello *Italian Standing Group of International Relations 'Disentangling Subsystem Dynamics. The Search for Peace and Cooperation'*". Trento, 26-27 giugno 2015.
- Human Rights Council (2015). Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, United Nations General Assembly. A/hrc/29/36, 8 maggio 2015.
- Huysmans J. (2006). *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. Londra: Routledge.
- Kaunert C. (2005). The area of freedom, security and justice: the construction of a 'European public order'. *European security*, 14(4): 459-483.
- La Stampa (2014a). Lampedusa. Un anno dalla strage di migranti. 3 ottobre 2014.
- La Stampa (2014b). "Senza mezzi non si subentra a Mare Nostrum". Bruxelles gela l'Italia su FRONTEX. La replica di Alfano: "evitare lo scaricabarile a danno dell'Italia". 19 agosto 2014.
- Léonard S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. *European Security*, 19, 2: 231-254.
- Muiznieks N. (2015). You're better than this, Europe. *The New York Times*, 28 giugno 2015.
- Neal A. W. (2009). Securitization and risk at the EU border: the Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, 47, 2: 333-356.
- O'Gorman C. in Amnesty International (2014), "Triton is no substitute for life-saving Mare Nostrum", 31 ottobre 2014.
- Parlamento Europeo (2005). Résolution du Parlement Européen sur Lampedusa, P6_TA(2005)0138. Testo disponibile al sito <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0/FR>
- Parlamento Europeo (2015). Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia: aspetti generali. Testo disponibile al sito http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html
- Pécoud A., De Guchteneire P. (2006). International Migration, Border Controls and Human rights: Assessing the Relevance of a Right to mobility. *Journal of Borderlands Studies*, 21, 1: 69-86.
- Ruotolo G. (2014). Sbarchi, 90 migranti all'ora. Allarme rosso del Viminale. *La Stampa*, 10 aprile.
- Tampere European Council (1999). Presidency Conclusions. 15 e 16 ottobre 1999. Testo disponibile al sito http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#
- Than Dam T. E Des G. (2011). *Transnational Migration and Human Security*. NY: Springer.
- The Guardian (2014). UK axes support for Mediterranean migrant rescue operation. *The Guardian*, 27 ottobre 2014. Testo disponibile al sito <http://www.theguardian.com/politics/2014/oct/27/uk-mediterranean-migrant-rescue-plan>
- Thielemann E., El-Elnany N. (2010). Refugee protection as a collective action problem: is the EU shrinking its responsibilities?. *European Security*, 19, 2: 209-229.
- Tsourd E. e De Bruycker, P. (2015). EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection. *RSCAS Policy Brief*. EUI. Fiesole, Maggio 2015. Testo disponibile al sito: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/35742>
- Unione Europea (2003). Un'Europa sicura in un mondo migliore. *Strategia Europea in materia di sicurezza*. Bruxelles, 12 dicembre 2003.
- Unione Europea (2008). Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza – Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione-. s407/08. Bruxelles, 11 dicembre 2008.
- Vietti F. e Scribner T. (2013). Human Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security Perspective. *Journal of Migration and Human Security*, 1,1: 17-31.
- Villumsen Berling T. (2015). *The International Political Sociology of Security*. Londra: Routledge.
- Waever O., Buzan B. e De Wilde J. (1998). *Security. A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Weiner M. (1992-1993). Security, Stability and International Migration. *International Security*, 17, 3: 91-126.

Affrontarsi o confrontarsi? Il “rischio” immigrati sulla stampa italiana e nella periferia di Tor Sapienza a Roma

di *Fabrizio Battistelli**, *Francesca Farruggia***, *Maria Grazia Galantino****,
*Giuseppe Ricotta*****

Abstract

The article examines migration in the light of the distinction between the concepts of risk and threat. Through an analysis of representations in the Italian press, the authors argue that by framing immigration as a threat, media discourse ignores negative consequences for migrants as well as positive effects for reception's society. A case study in a sensitive urban area in Rome, using a survey and a citizens' jury, shows how residents' negative if not violent reactions to migrants' are often nurtured by a sense of relative deprivation and political neglect. More information and citizens' involvement in local policies may facilitate dialogue and lead to more creative and shared solutions.

Keywords: Risk; migrants; refugees; urban ghettos; citizen's jury; protests.

Parole chiave: Rischio; migranti; rifugiati; proteste; giuria dei cittadini; periferie.

1. Immigrazione: dalla percezione della minaccia all'analisi del rischio

A metà del secondo decennio del secolo assistiamo a un'impennata di eventi allarmanti che, originati dalle crisi internazionali e dalle guerre, hanno trasferito, nel cuore delle società europee, la loro carica distruttiva (esecuzione di ostaggi e mi-

* Sapienza Università di Roma. fabrizio.battistelli@uniroma1.it

** Sapienza Università di Roma. francesca.farruggia@uniroma1.it

*** Unitelma Sapienza. mariagrazia.galantino@uniroma1.it

**** Sapienza Università di Roma. giuseppe.ricotta@uniroma1.it

L'articolo è il risultato di un comune lavoro di ricerca. Fabrizio Battistelli ha scritto i paragrafi 1 e 5; Maria Grazia Galantino il par. 2; Giuseppe Ricotta il par. 3, Francesca Farruggia il par. 4.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

nacce ad opera dell'Isis diffuse in rete; episodi di "pulizia" etnica e religiosa in numerosi teatri di crisi; attentati terroristici a Parigi del gennaio e novembre 2015 e a Bruxelles nel marzo 2016, più attacchi minori). Il tutto accompagnato da un pesante carico di sofferenza e da un prolungato stato di emergenza nell'intero Mediterraneo, all'origine degli sbarchi di rifugiati e migranti sulle coste italiane e greche. Coinvolgenti nella loro intrinseca natura e nelle forme in cui si esprimono, tali eventi rischiano di suscitare sul piano sociale (a parte le risposte sul piano specificamente politico e strategico che qui non affrontiamo), ondate emotive sia spontanee sia deliberatamente pilotate. È un fatto che i fenomeni su cui si polarizza l'attenzione dell'opinione pubblica hanno in comune quello che è un nodo nevralgico nella società contemporanea: le identità differenti come terreno dei conflitti.

Qui però finiscono le analogie e iniziano le indispensabili distinzioni. Le scienze sociali possono fornire alcuni strumenti, atti a distinguere tra fenomeni patologici come l'uso della violenza e fenomeni sociali che, come le migrazioni, sono in grado di apportare alla società di accoglienza un contributo vantaggioso sotto vari profili: economico, demografico, culturale. Affrontare analiticamente il fenomeno migratorio, in tutte le sue implicazioni e senza escludere il confronto con una pluralità di interpretazioni, è la prospettiva adottata dall'indagine di cui si dà conto in questo articolo. In esso vengono presentati i risultati dell'unità di ricerca di Roma Sapienza (formata da sociologi), che nell'ultimo triennio ha operato nel Progetto di rilevante interesse nazionale - Prin, insieme ad altre 6 unità (formate da politologi), di altrettante università italiane. Avendo per oggetto la politica estera del nostro Paese di fronte alle sfide del sistema internazionale, l'intera ricerca ha avuto come denominatore comune la connessione tra la valenza esterna (internazionale) e quella interna (nazionale) dei fenomeni, a loro volta considerati nella dimensione macro e micro.

A quest'approccio la nostra unità di ricerca è pervenuta muovendo dalla distinzione teorica tra pericoli, rischi, minacce (Battistelli, 2004). In tema di sfide che il futuro riserva alla società, proponiamo, allo scopo di meglio comprendere e affrontare gli esiti che esse possono avere, di distinguere l'intenzionalità che le anima. Per generare approcci coerenti, è necessario che ogni analisi in materia, ad esempio in ordine a sfide identificabili come eventuale causa di danni, ponga al centro la variabile dell'intenzionalità. Dalla distinzione operata in ordine all'intenzionalità positiva/negativa, presente o meno nelle sfide che possono determinare dei danni, scaturiscono tre categorie di fenomeni e processi classificabili rispettivamente come:

- 1) "pericoli": intenzionalità (qualsivoglia) assente = esiti negativi. L'origine è ascrivibile a eventi naturali.
- 2) "rischi" intenzionalità presente di segno positivo = esiti di volta in volta positivi o negativi. L'origine è ascrivibile a comportamenti intenzionali compiuti da un attore non-ostile.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

- 3) “minacce”: intenzionalità negativa presente = esiti negativi. L’origine è ascrivibile a comportamenti intenzionali compiuti da un attore ostile. (v. tab. 1).

Tab. 1 - Intenzionalità ed esiti delle decisioni politiche di fronte alle sfide sociali

	Intenzionalità*	Esiti**
Pericoli	0	-
Rischi	1+	-/+
Minacce	1-	-

*0 assente** -negativi; 1+ presente, positiva + positivi; 1- presente, negativa

Ignorare la distinzione fra queste tre categorie di eventi e di processi (e la relazione tra le variabili che li costituiscono) determina serie confusioni in cui incorrono talora gli stessi scienziati sociali. Ad esempio, nel suo libro *Paura liquida* Bauman (2008) parla di “pericoli che innescano le paure” mettendo indistintamente insieme: 1) un pericolo come l'uragano Katrina; 2) un rischio come l’aumento del prezzo del petrolio; 3) una minaccia come l’attacco terroristico dell’11 settembre. Il risultato è, a nostro parere, una confusione sul piano logico e pratico: logico in quanto ispira un ragionamento non concettualmente coerente; pratico in quanto foriera di opzioni (politiche e tecniche) controproducenti.

E pensare che la riflessione sociologica dedicata ai rischi ha gettato le basi per impostare efficacemente l’intera questione. Con il suo fondamentale studio sul tema, Beck (2000) ha dimostrato che la “seconda modernità” non può non essere riflessiva, cioè produttrice di feedback (“rischi”) nei confronti di se stessa. Giddens (2000) ha approfondito la differenza tra la società pre-industriale e quella contemporanea, dato che i rischi, sia “esterni” che “manufatti”, nella seconda non sono più frutto di “tradizioni, costumi e pratiche” (come avveniva nella prima), bensì sono intenzionalmente mirati a cambiare la storia e la natura. Una breccia decisiva per la dimensione socio-politica è poi aperta da Luhmann (1996), il quale definisce “rischi” i risultati delle decisioni dei governanti e “pericoli” le conseguenze di esse che i governati devono fronteggiare.

Spesso in passato e – con una frequenza e intensità che va crescendo dopo gli attentati di Parigi e di Bruxelles – in Europa e in Italia il discorso pubblico ha teso a collocare la questione immigrazione nel *frame* teorico e politico della “minaccia”. Sostanzialmente inefficace a correggere tale impostazione si è mostrata sinora la posizione assunta dal pensiero progressista, sia nella versione laica neo e post-marxista, sia in quella cattolica. Entrambe, infatti, si arroccano nella esplicita o implicita negazione che mai e, in nessun caso, dall’immigrazione possa provenire una minaccia e che qualsiasi indizio rilevato o qualsiasi argomentazione proposta in materia siano frutto di un preconcetto e di una strategia ostile. Ponendosi in antitesi non soltanto con le strumentalizzazioni dei populismi (Lega Nord in Italia, Fronte Nazionale in Francia, Alternativa per la Germania, vari movimenti nell’Europa orientale) ma anche scotomizzando alcuni dati di fatto (tema della

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

delittuosità di alcuni immigrati e/o della vulnerabilità di frange delle comunità musulmane al proselitismo fondamentalista), tali posizioni possono indebolire la credibilità sul fronte della ragionevolezza, in ambito oltre che accademico anche sociale e civile.

Più fondata, e insieme più capace di convincere, è una posizione che – anche a costo di sfidare le interpretazioni più intransigenti del “politicamente corretto” – muova dalla collocazione del fenomeno migratorio nel *frame* del rischio. Adeguatamente interpretato nel suo significato originario – quello delle compagnie mercantili italiane che nel XV secolo hanno inventato il concetto – il rischio appare per ciò che è: una circostanza ambivalente, dalla quale possono scaturire esiti altrettanto plausibilmente positivi o negativi.

Ciò significa due cose: a) il rischio è tale per tutti gli attori in gioco, mentre i suoi esiti negativi sono stati a lungo sottovalutati per i diretti protagonisti, come i migranti, almeno sino all'introduzione in ambiente ONU del concetto di “sicurezza umana” (UNDP, 1994); b) il rischio non costituisce necessariamente la precondizione (né la soggettiva predisposizione da parte di qualcuno) di un danno. Tutto al contrario, teorie ed esperienze mostrano i limiti e i costi delle auto-limitazioni individuali e collettive determinate dall'avversione al rischio (Latimer, 1998). Per quanto riguarda poi le differenze etnico-culturali all'interno di un sistema sociale (una delle principali conseguenze del “rischio” migratorio), mentre a livello macro (società) esse alimentano un dibattito sempre aperto (Smelser, Alexander, 1999), a livello meso e micro (organizzazioni) esse vengono sempre più spesso valorizzate come un pre-requisito per la dinamicità, ricchezza e resilienza dei sistemi (Basset-Jones, 2005). L'immigrazione, come del resto la più parte dei fenomeni sociali, produce sia costi sia benefici, secondo un ampio spettro di eventualità, alcune delle quali spontanee e imprevedibili, altre governabili e programmabili. Sarebbe opportuno che – almeno in riferimento alle eventualità della seconda categoria – la politica tornasse ad assumere il proprio ruolo, che è quello non di manipolare la realtà mediante narrazioni, bensì di ridurre la complessità mediante decisioni.

Restando peraltro sul terreno che ci è proprio, quello analitico, qui daremo sinteticamente conto di un segmento del livello macro delineando la rappresentazione delle migrazioni fornita dalla stampa quotidiana del nostro Paese in termini di rischio e/o minaccia nel periodo immediatamente successivo alle primavere arabe. Un fenomeno, quest'ultimo, che ha costituito un vero *turning point* nell'ormai trentennale rapporto tra immigrazione e società italiana e un emblematico punto di impatto tra la valenza esterna e la valenza interna che esso riveste nella vita del Paese. Passando poi al livello micro, seguiremo il sempre più esile confine che, nell'età della globalizzazione, separa il contesto rispetto all'esperienza del gruppo e dell'individuo (insomma la storia che viene a interferire con il vivido presente di cui parla Schütz, 1979). Infatti, ci è sembrato indispensabile guardare da vicino che

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

cosa accade quando le differenze entrano in diretto contatto tra loro, che cosa significa relazionarsi all'altro in prima persona. È così che nella vita quotidiana di una delle tante periferie delle grandi città italiane abbiamo individuato un evento limite, la protesta contro la presenza del Centro SPRAR¹ che ha avuto come teatro il quartiere romano di Tor Sapienza nell'inverno 2014-15.

A questo scopo abbiamo trascorso sei mesi sul campo per ricostruire lo sfondo della situazione mediante tecniche qualitative di rilevazione (interviste focalizzate a testimoni privilegiati, un *focus group* con gli operatori della cooperativa oggetto della rivolta, l'osservazione diretta di alcuni momenti pubblici nella vita di Tor Sapienza con particolare riferimento alla zona di via Morandi). Successivamente abbiamo intervistato un campione di 325 soggetti, rappresentativo degli abitanti di Tor Sapienza. Il questionario a risposta pre-codificata ha affrontato vari temi, dal fenomeno dell'immigrazione in generale fino ai problemi più urgenti di questo quartiere periferico in termini di sicurezza e qualità della vita. Il tutto è servito da preparazione per un'applicazione del metodo deliberativo del tipo "Giuria dei cittadini", vero fulcro della dimensione micro della ricerca e banco di prova per un'eventuale traslazione di esperienze e punti di vista dall'ambito delle analisi a quello delle policy.

2. Migrazioni e rischio nella stampa italiana

Per comprendere le interconnessioni tra crisi internazionali e sicurezza interna, la nostra ricerca analizza la rappresentazione mediatica delle migrazioni nel 2011-2012. In conseguenza delle Primavere Arabe e della guerra in Libia, infatti, il flusso migratorio verso l'Italia ha subito una svolta non soltanto in termini quantitativi, per via di un numero di sbarchi senza precedenti, ma anche qualitativi, per via della netta prevalenza di profughi e richiedenti asilo. Nel dibattito mediatico e politico sulla questione immigrazione, così, si è inserito prepotentemente l'intreccio tra crisi internazionali e migrazioni, una "novità" destinata a durare nel tempo. Nella formazione del discorso pubblico e delle opinioni sulle migrazioni, il *media framing*, ossia il processo attraverso il quale particolari aspetti di un problema vengono selezionati, enfatizzati e connessi in narrazioni che promuovono particolari interpretazioni del problema (Entman, 1993), riveste un'importanza cruciale (Bigo, 2002; Bourbeau, 2011; Huysmans, 2006). Numerosi studi sulla stampa italiana ed europea sottolineano come il vecchio *frame* economico che caratterizzava il discorso mediatico sulle migrazioni è stato recentemente surclassato da un *frame* incentrato sulla sicurezza, con particolare riferimento al tema della criminalità

¹Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, finanziato dal Ministero dell'Interno e gestito dagli enti locali.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

(Benson, 2010; Boomgaarden, Vliegthart, 2008; Buonfino, 2004; Caviedes, 2015; Dal Lago, 1999; Maneri, 2012; Sciortino, Colombo, 2004; Triandafyllidou, 1999; Viano, 2013).

Meno esplorato, tuttavia, è un *frame* più ampio nel quale il fenomeno migratorio è presentato e messo in relazione non soltanto con la criminalità, ma con un più ampio spettro di fenomeni classificabili come rischi. Le oltre 3200 persone morte nel Mediterraneo nel 2015 rappresentano un'evidenza lampante di quanto le migrazioni siano "costituite da rischi" a livello sia individuale (biografico), sia collettivo (per le famiglie, per le comunità, per le società). Nel contempo, le migrazioni "generano rischi" per gli individui e le società sia nei Paesi di origine sia in quelli di destinazione (Williams, Balaz, 2012). Tuttavia, di fronte alla crescente preoccupazione per l'incessante afflusso di migranti verso l'Europa, l'attenzione politica e mediatica appare focalizzata sulla prospettiva delle società di destinazione, ossia sui rischi ai quali sono esposti i cittadini europei, piuttosto che su quelli ai quali sono esposti gli stessi migranti.

Le teorie sociologiche del rischio, nelle loro diverse declinazioni, possono offrire utili strumenti concettuali per studiare tali processi. Esse consentono di allargare la prospettiva, da una concezione della sicurezza limitata alla *hard security* o sicurezza pubblica, che informa i contributi sociologici su migrazioni e criminalità, a una concezione multidimensionale che considera le migrazioni come un sfida per molteplici settori della sicurezza politica e sociale. Nello stesso tempo, il concetto di rischio consente di allargare la prospettiva rispetto a quella degli studi politologici e di relazioni internazionali, nei quali le migrazioni sono sempre più frequentemente considerate come nuove minacce per la sicurezza. La citata distinzione tra rischio e minaccia è utile non soltanto per sottolineare la diversa natura dei due concetti, ma anche per evidenziare la diversa valenza performativa dei due termini. L'uso di termini come rischio o minaccia per rappresentare il fenomeno migratorio (e il migrante) nella stampa, infatti, veicola idee diverse rispetto alla natura del problema, alle fonti dello stesso e alle azioni da intraprendere per affrontarlo.

Per esaminare tali distinzioni, proponiamo di prendere in esame una serie di fattori rilevanti all'interno del discorso pubblico sulle migrazioni. In particolare, l'oggetto referente (chi/che cosa è a rischio), la fonte del rischio (chi/che cosa genera il rischio) e le politiche e le azioni (che cosa fare) per affrontarlo (Tab. 2). Rispetto al primo fattore, le migrazioni possono rappresentare un rischio sia per i migranti sia per le società di destinazione, ma il discorso pubblico nei paesi di destinazione si concentra più su questo secondo referente, enfatizzando il rischio generato dai migranti piuttosto che quello assunto dagli stessi. Se i migranti corrono il rischio di perdere la propria vita (come è palese dalle migliaia di morti in mare), di non poter provvedere al proprio sostentamento o di essere sfruttati dai trafficanti e dalla criminalità organizzata; le società di destinazione sono sfidate dalle migrazioni nella loro identità culturale, nella sicurezza economica e nell'ordine pubblico.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

Tab. 2 - Le migrazioni come rischio e come minaccia nel discorso pubblico

OGGETTO Chi/che cosa è a rischio?		FONTE Rischio da chi/da che cosa?	AZIONI/POLITICHE Che cosa fare?
Migranti	Vita Benessere Futuro	Eventi globali, conseguenze inattese non-intenzionali → RISCHIO	Prevenzione Soccorso
Società di destinazione	Identità culturale Sicurezza economica Sicurezza pubblica	Attori specifici e identificabili, intenzionali → MINACCIA	Securizzazione Difesa Chiusura

Nostra elaborazione

La fonte del rischio è un elemento centrale nel nostro schema analitico perché è a questo livello che si colloca il passaggio eventuale dalla rappresentazione delle migrazioni come rischio a quella delle migrazioni come minaccia. Per coloro che migrano, il rischio è generato da eventi globali (globalizzazione, guerre, sottosviluppo, fame, e così via), da una conoscenza limitata (rispetto alle condizioni di vita nei Paesi di arrivo) o da eventi accidentali durante il viaggio e dopo l'arrivo (Williams, Balaz, 2012), meno frequentemente da eventi imputabili a specifici attori con intenzionalità negativa². Dal punto di vista delle società di destinazione, invece, la fonte del rischio è rappresentata dai migranti stessi. A livello concettuale, ciò significa spostare il *frame* del discorso pubblico dall'eventuale danno come conseguenza inattesa di decisioni umane (rischio), al danno generato da attori – i migranti – che intenzionalmente sfiderebbero la sicurezza delle nostre società a molteplici livelli (minaccia). È in questo modo, ad esempio, che nella prospettiva dei Paesi di destinazione il rischio associato alla competizione tra autoctoni e stranieri nel mercato del lavoro può essere percepita/presentata come la minaccia di chi “ruba” posti di lavoro; il rischio associato al multiculturalismo può apparire la minaccia all'identità culturale di una nazione; e così via. Così come avviene per altri fenomeni classificabili come rischi, dunque, il discorso mediatico può trasformare il rischio migrazioni in vera e propria minaccia (Galantino, 2010).

Per verificare se le migrazioni sono interpretate e rappresentate nella stampa italiana come rischi e/o minacce, abbiamo esaminato il periodo 2011-2012. Sono stati analizzati 6.840 articoli, selezionati attraverso una ricerca per parole chiave sugli archivi online dei tre quotidiani nazionali più diffusi, Corriere della Sera, La Repubblica e La Stampa, e di due quotidiani meno diffusi, ma rappresentativi di un opposto orientamento politico: Il Giornale e Il Fatto quotidiano. Il corpus di dati testuali è stato sottoposto ad analisi semi-automatica attraverso *QDA Miner* e

²Fanno eccezione, evidentemente, gli scafisti che, in quanto personificazione della minaccia, nel periodo successivo alla nostra analisi, sono diventati l'oggetto privilegiato dei discorsi e delle soluzioni politiche proposte per contrastare il fenomeno.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

WordStat, due software basati su un approccio *mixed-methods*, che consente una certa integrazione tra metodi quantitativi e qualitativi. L'analisi è partita con la costruzione di un dizionario del generico *frame* del rischio, contenente termini come rischio e minaccia e relativi derivati³. Successivamente, sulla base delle co-occorrenze di tale dizionario iniziale con specifiche parole chiave, sono stati costruiti dizionari riferiti a tre specifici *frame* del rischio: rischio-migrazione, rischio politico-militare e rischio economico (Galantino, 2015).

I risultati dell'analisi rivelano che le notizie sulla crisi internazionale e sui suoi effetti interni sono spesso inquadrati in un discorso sui rischi e/o sulle minacce (45,3% del totale), con differenze poco rilevanti tra le testate (Tab. 3).

Tab. 3 - Il *frame* del rischio/minaccia nei quotidiani

	Frequenze	N. Casi	% Casi	TF-IDF
<i>Corriere della Sera</i>	1.397	764	47,4	453,0
<i>Il Fatto Quotidiano</i>	580	367	41,6	221,2
<i>Il Giornale</i>	884	467	41,4	338,6
<i>La Repubblica</i>	1.312	668	48,5	412,6
<i>La Stampa</i>	1.559	830	45,1	538,6
Totale <i>frame</i> rischio/minaccia	5.732	3.096	45,3	1.973,3

Nostra elaborazione

Tale *frame* generale, tuttavia, include molteplici tipi di rischi e minacce, che spesso coesistono negli articoli esaminati (Fig. 1). In particolare, il *frame* più frequente è quello del rischio politico-militare (dal 59% al 65% del totale), che si riferisce a rischi per la stabilità politica della regione e per l'ordine internazionale, derivanti dalle crisi nel Nord Africa e dall'intervento internazionale in Libia del 2011. Gli altri due *frame* del rischio, invece, si riferiscono principalmente alle ripercussioni interne delle crisi internazionali e al rischio migrazioni (dal 26% al 35%)⁴ e, in misura notevolmente inferiore, al rischio economico (dal 5% al 12%).

Nel 29% dei casi, invece, i testi esaminati presentano un sub-*frame* riconducibile ai rischi per la sicurezza pubblica, nel quale convergono minacce e rischi. Cominciando dalle prime, quella certamente più allarmante è la minaccia terroristica, ossia l'eventualità che terroristi possano infiltrarsi tra i disperati che sbarcano sulle

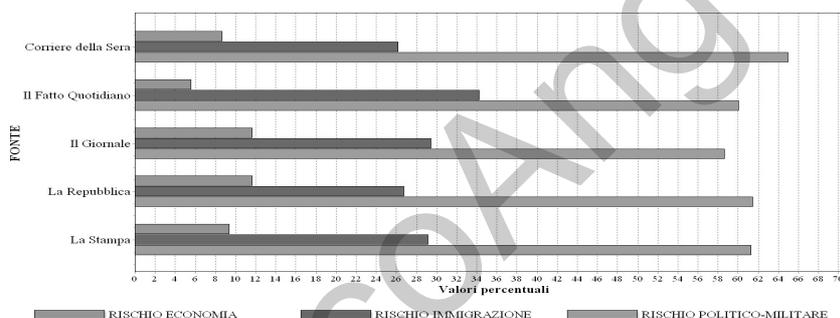
³Pur partendo da una distinzione analitica dei due termini, abbiamo scelto di includerli entrambi in un unico dizionario, perché tale distinzione non è presente nel linguaggio giornalistico che, anzi, li usa in modo intercambiabile.

⁴Il termine minaccia è usato nel 24% degli articoli contenenti il *frame* rischio-migrazione ma, come detto, l'uso intercambiabile dei termini rischio e minaccia, nel linguaggio giornalistico, ci ha indotto a costruire un *frame* unico che, pur con sfumature diverse, sottende sempre una connotazione negativa in termini di danno potenziale.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

nostre coste. Evocata per la prima volta nel febbraio 2011 dall'allora ministro dell'Interno, Roberto Maroni, nei mesi successivi essa trova considerevole spazio negli articoli esaminati (Sciaccia, 2011; Viviano, Ziniti, 2011). Secondo Il Giornale, ad esempio, l'Italia si trova a fronteggiare "un'emergenza nell'emergenza", cioè la minaccia del terrorismo e contemporaneamente quella derivante dall'immigrazione (Angeli, 2011). Nello stesso quotidiano, inoltre, si usano parole emblematiche per rappresentare la presunta connessione tra i due fenomeni, come "Si scrive immigrazione, si legge terrorismo". In questa interpretazione, infatti, la minaccia è un effetto collaterale dell'azione internazionale: «in Libia il rischio immigrazione è stato sostituito dalla minaccia terrorismo e l'Europa, compiaciuta o indifferente di fronte all'eliminazione di Gheddafi, deve far i conti con le drammatiche e rischiose conseguenze delle proprie scelte» (Micalessin, 2011).

Fig. 1 - I diversi frames del rischio/minaccia nei quotidiani



Nostra elaborazione

Tab. 3 - Sub-frames del rischio migrazione nei quotidiani

OGGETTO		Frequenza	%
<i>Chi/Che cosa è a rischio?</i>			
<i>Migranti</i>	Vita, benessere, ecc.	189	21,1
	Noi-generico (Italia/ni Europa/ei)	388	43,3
<i>Società di destinazione</i>	Sicurezza pubblica	258	28,9
	Salute	59	6,7
	TOTALE	894	100,0

Nostra elaborazione

I potenziali terroristi in arrivo, inoltre, sono spesso menzionati nella medesima frase insieme a criminali e clandestini, contribuendo alla costruzione di un'unica categoria di attori intenzionati a minacciare la nostra società (Villa, 2011). Che i nuovi flussi in entrata possano portare a un aumento della criminalità nel Paese, infatti, è un altro messaggio frequentemente veicolato dai quotidiani. Basato

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

sull'assunto, implicito o esplicito, che l'immigrazione abbia avuto un considerevole impatto sulla criminalità in Italia (Barbagli, Colombo, 2009), gli articoli esaminati citano a dimostrazione del nesso immigrazione-criminalità le voci ricorrenti su criminali e prigionieri fuggiti dalle carceri tunisine e libiche per unirsi alle masse in fuga sui barconi.

Con il prolungarsi della crisi, i problemi legati alla gestione dell'accoglienza dei migranti trovano uno spazio crescente nella stampa, portando in primo piano gli effetti delle migrazioni a livello locale. Infatti, il piano di rilocalizzazione dei profughi e dei migranti sul territorio nazionale, attuato in base alla dichiarazione da parte del governo dello stato di emergenza umanitaria (la cd. "Emergenza Nord Africa"), suscita numerose preoccupazioni per la sicurezza nelle città sedi dei centri di accoglienza. I quotidiani danno voce, così, a numerosi amministratori locali preoccupati che l'accoglienza temporanea si trasformi nella presenza permanente e incontrollata degli stranieri nel territorio. Nell'immediato, il rischio per la sicurezza è ricondotto a disordini o a vere e proprie rivolte esplose nei centri di accoglienza per via dell'eccessivo numero di stranieri e delle degradanti condizioni di vita: «Quanto sta accadendo a Ventimiglia [rivolte nei centri] e in altre città deve essere di monito anche per noi. Il rischio che i disordini si propaghino su tutto il territorio nazionale è alto. (...) Si aprono importanti questioni di sicurezza» (Senesi, 2011: 2). La preoccupazione principale, tuttavia, riguarda la gestione della presenza immigrata nel lungo periodo e i possibili effetti sui cittadini residenti. L'affermazione dell'assessore alla protezione civile della Regione Lombardia è esemplificativa in proposito: «Tutte le strutture che saranno predisposte a favore dei profughi nella nostra regione dovranno avere carattere temporaneo (...) Non un'ora di più: è inammissibile la creazione di nuovi "ghetti" e di aree a forte rischio di disagio sociale e devianza a tempo indeterminato, di cui pagherebbero poi il prezzo i cittadini lombardi» (Senesi, 2011).

Inquadrare un rischio globale come quello delle migrazioni in termini di sicurezza locale non è un dato inaspettato, perché è proprio nello spazio locale che i cittadini fanno esperienza dei rischi delle trasformazioni a livello globale (Bauman, 2005). Lo è ancor meno nel caso italiano, dove il tema della sicurezza è stato per decenni al centro della politica locale e spesso oggetto di strumentalizzazioni basate proprio sulla presenza degli stranieri come una delle principali cause di insicurezza urbana (Galantino, Ricotta, 2014). L'eccezionale afflusso di migranti, pertanto, fornisce ulteriori elementi a supporto di una tendenza già esistente nel dibattito, trasformando complessi problemi internazionali in questioni di politica interna. L'uso strumentale delle paure dei cittadini da parte della politica, al fine di guadagnare consensi in vista di possibili elezioni, è peraltro evidenziato in diversi articoli. Così metteva in guardia, ad esempio, un editoriale de *La Stampa*: «Non ci vuol molto a prevedere che il prossimo stadio di una politica incapace di trovare solu-

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

zioni vere sarà una nuova campagna sulla sicurezza e sui rischi di crescita della criminalità da immigrazione» (Sorgi, 2011; Colombo, 2011).

Pur in estrema sintesi, dunque, la nostra analisi mostra che tra i molteplici *frame* del rischio che possono coesistere nel discorso mediatico sulle crisi internazionali, quello del rischio migrazione assume particolare rilevanza. Esso è declinato soprattutto sulla sicurezza interna, ossia sull'eventualità che il fenomeno migratorio generi infiltrazioni terroristiche e criminalità. Così inquadrato, il rischio migrazione diventa una vera e propria minaccia per la nostra sicurezza. Tale atteggiamento non solo allarmistico ma soprattutto claustrofobico è così criticato in un articolo su La Repubblica:

«Sono settimane che in Italia si guarda a quel che accade in Libia e alla guerra che stiamo conducendo attraverso un'unica lente: nient'altro è per noi visibile se non quello che potremmo patire noi, se i fuggitivi arabi e africani continueranno a imbarcarsi verso le nostre coste. (...) Per la verità non si parla di rifugiati ma di invasori, come se la vera guerra fosse contro di noi (...) l'altrove mediterraneo resta altrove, solo la nostra quiete di nazione arroccata e aggredita ci interessa» (Spinelli, 2011).

La securizzazione e il noi-centrismo del discorso sulle migrazioni qui riscontrati non sono, tuttavia, processi deterministici né irreversibili. Basti guardare agli ultimi mesi del 2015 quando specifici eventi, e la loro rappresentazione nei media, sono riusciti a cambiare il *framing* in direzioni divergenti. A settembre, la foto del corpo del piccolo Aylan sulla battigia di un spiaggia turca, diffusa sui media tradizionali e sui *social*, è diventata l'emblema della tragedia dei migranti modificando, almeno in parte, l'immagine di persone causa di rischio in quella di persone esposte a rischi estremi, da autori di minacce a vittime. A novembre, invece, gli attentati di Parigi imprimeranno una nuova svolta, portando il discorso mediatico (e politico) a ri-focalizzarsi sull'arrivo e la presenza degli stranieri come possibile origine della minaccia terroristica. In entrambi i casi, il mutamento del discorso pubblico ha certamente contribuito a riorientare le politiche in un complesso processo con reciproci feedback. Analizzare le dinamiche che possono determinare l'insorgenza o il declino di specifici *frames* per rappresentare e interpretare le migrazioni e i migranti nella comunicazione mediatica, pertanto, può essere fondamentale per comprendere il clima politico e di opinione nel quale si innestano le relazioni e i conflitti tra gli stranieri e i residenti.

3. Residenti e immigrati a Tor Sapienza. Uno studio di caso

Nelle città di destinazione o di transito dei migranti si gioca una partita importante per l'inclusione sociale, specie nei territori che ospitano Centri per rifugiati.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

Un ruolo decisivo in tal senso è interpretato dai residenti dei quartieri dove i migranti trovano accoglienza.

Sulle complesse questioni che le città contemporanee e i loro residenti devono gestire, Bauman (2007: 65) ha commentato: «le città sono diventate una discarica dove si accumulano i problemi dell'economia globale». Più in generale, gli *urban studies* sottolineano una tendenza alla divisione tra territori urbani capaci di intercettare le opportunità del mercato globale e altri meno attraenti per investimenti, commerci e turismo, e di conseguenza sempre più socialmente periferici (Borja, Castells, 2002). Tale processo è alla base di dinamiche di esclusione, disegualianza e conflittualità. All'interno del dibattito sulla sicurezza urbana – soprattutto nella letteratura francese influenzata dalla questione sociale delle *banlieue* (Body-Gendrot, 1998) – si tende a definire i luoghi meno centrali e/o meno privilegiati delle città con il concetto di “quartieri sensibili”⁵, zone in cui il tema della sicurezza è oltremodo cruciale. Anche nelle ricerche da noi condotte sul rapporto centro/periferia a Roma e nel Lazio viene confermata la maggiore percezione di insicurezza tra i residenti delle zone periferiche della città, in concomitanza con la crescente carenza di servizi pubblici via via che ci si allontana dal centro (Battistelli, 2008; 2016; Farruggia, Ricotta, 2010; Galantino, Ricotta, 2015; Ricotta, 2013).

Per comprendere le attribuzioni di senso al fenomeno dell'immigrazione da parte dei residenti di un quartiere periferico della città di Roma che ha ospitato un Centro SPRAR, abbiamo realizzato uno studio di caso. Campo di indagine è Tor Sapienza, un quartiere della periferia Est romana, situato tra la via Prenestina e il tratto urbano della A24 (Municipio V), nato negli anni Venti del '900 su iniziativa di una cooperativa fondata da un ferroviere antifascista. Quartiere operaio durante il boom economico, a partire dagli anni '70 Tor Sapienza è stata attraversata da processi di deindustrializzazione e di costruzione di insediamenti abitativi intensivi⁶. Tra questi ultimi, il comprensorio di edilizia popolare dell'ATER di viale Morandi, di fronte al quale sorge la struttura che dal 2009 ha ospitato un Centro SPRAR. Il nuovo comprensorio e i suoi abitanti non sono integrati urbanisticamente né socialmente con la parte “storica” di Tor Sapienza, tanto da poter essere considerate due aree ben distinte.

Tra il 10 e l'11 novembre del 2014 il quartiere è stato teatro di gravi disordini: dapprima, un gruppo di residenti ha incendiato cassonetti e lanciato sassi verso il Centro SPRAR di via Morandi, chiedendone la chiusura; il giorno successivo, 80

⁵La definizione di quartiere sensibile è stata criticata da Loïc Wacquant (2000), come parte del processo di criminalizzazione della povertà e del disagio sociale, in atto nelle moderne democrazie sotto l'influenza dei principi neo-liberisti.

⁶A partire dagli anni '90 sono stati rilevanti per il quartiere la nascita, a 3 chilometri di distanza, dei campi rom Salviati I e II, la collocazione di Centri SPRAR, l'attivismo dei movimenti per la casa. Significativa l'occupazione, nel 2009, dell'ex fabbrica di Fiorucci, diventata Metropoliz “Museo dell'altro e dell'Altrove” – MAAM (v. Ferretti, 2015).

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

persone, molte a volto coperto e armate di bastoni, hanno assaltato il Centro con bombe carta, incendiando cassonetti e automobili, intonando slogan xenofobi e ferendo 14 agenti delle Forze dell'Ordine⁷. Dopo le prime aggressioni al Centro, è stato disposto un presidio fisso a difesa della struttura, composto da poliziotti e carabinieri, mentre 45 degli 80 richiedenti asilo e rifugiati⁸ (i minori non accompagnati, in prevalenza nordafricani), sono stati trasferiti in un'altra struttura. Le proteste, seppur meno violente, hanno avuto un seguito anche nel corso del 2015, finché, nel marzo dello stesso anno, tutti i residenti della struttura sono stati trasferiti in altre sedi, portando alla definitiva chiusura del Centro di via Morandi. Episodi allarmanti, specie in relazione alla situazione delle periferie romane che, pur caratterizzate da criticità sociali e urbanistiche, non sono frequentemente teatro di violenza urbana⁹. Anche per questo essi hanno innescato un dibattito mediatico e politico in merito all'immigrazione e alla gestione dell'emergenza umanitaria dei rifugiati, da un lato e dall'altro al fenomeno del disagio delle periferie.

La nostra ricerca ha preso avvio nei giorni successivi ai primi episodi di violenza, attraverso visite nel quartiere, interviste a residenti e rappresentanti dei comitati di quartiere, partecipazione a incontri pubblici e un *focus group* condotto all'interno del Centro SPRAR con le operatrici e gli operatori della cooperativa sociale che ne aveva la gestione. Nel periodo 20 maggio-10 giugno 2015, è stato effettuato un sondaggio di opinione su un campione di cittadini, propedeutico alla Giuria dei cittadini. Il nostro obiettivo è stato quello di indagare i significati che i residenti hanno attribuito alle proteste violente contro la presenza del Centro SPRAR, il loro consenso/dissenso rispetto a quanto avvenuto, le opinioni che essi hanno sulla questione immigrazione, le preoccupazioni e i problemi che essi vivono quotidianamente nel quartiere.

Seguendo le indicazioni emerse dalla ricerca di sfondo, per la selezione dei cittadini da intervistare si è deciso di procedere a un campionamento per quote che, mantenendo le stesse proporzioni dell'universo sulle variabili note (sesso ed età), scegliesse i soggetti con un criterio discrezionale, dando cioè priorità nella compo-

⁷Dalle ricostruzioni fatte a caldo dalla stampa e dalle televisioni, pare che i primi incidenti abbiano preso avvio dopo la notizia circolata tra i residenti di un tentato stupro ai danni di una donna, compiuto, secondo i racconti, da "uomini [dell'Europa] dell'est" – (quindi non da ospiti del Centro SPRAR). Non ci dilunghiamo qui sulle ipotesi emerse dai mezzi di informazione e le indagini condotte dalla Digos sui possibili autori e moventi degli atti di violenza (dal coinvolgimento dell'estrema destra romana e della criminalità legata allo spaccio di stupefacenti, alle inchieste su Mafia Capitale; v. ad es., Leonardo Bianchi, "Come i neofascisti provano a prendersi le periferie romane", in *Internazionale*, dicembre 2014; Ilaria Sacchettoni "Tor Sapienza. 'Scontri pilotati' per tutelare gli interessi di Buzzi", in *Corriere della Sera*, 16 dicembre 2014).

⁸D'ora in poi utilizzeremo per sintesi il solo termine rifugiati.

⁹L'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite è intervenuto per condannare l'episodio.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

sizione del campione ai residenti nelle adiacenze del Centro SPRAR (area Morandi-Cremona). Abbiamo ritenuto, infatti, le opinioni dei cittadini residenti in quest'area come particolarmente rilevanti per gli obiettivi della nostra ricerca, in quanto la zona Morandi-Cremona, oltre a costituire – come detto – un'area a sé stante rispetto al resto del quartiere, è stata quella direttamente interessata dai tumulti sopra descritti¹⁰.

Rispetto alla posizione assunta dai residenti di Tor Sapienza in occasione delle proteste¹¹, il dato emerso dalle interviste è, almeno parzialmente, impreveduto (Tab. 4): il consenso, benché elevato, non raggiunge la maggioranza del campione (48%). Ed è appena un cittadino su dieci che dichiara di avere preso parte attivamente ad esse (9,5%). Il 26,4% si dichiara apertamente contrario a queste ultime. Un intervistato su quattro dichiara di non aver assunto alcuna posizione in merito¹².

Tab. 4 - Posizione dei residenti di Tor Sapienza nei confronti delle proteste contro il Centro SPRAR (In occasione delle proteste contro il Centro di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati di Via Morandi, quale è stato il suo comportamento?) N=325

	Valori %
Ho partecipato attivamente alle proteste contro il Centro di accoglienza	9,5
Non ho partecipato alle proteste ma le ho condivise	38,5
Ho giudicato sbagliate le proteste (ma non ho fatto nulla per contrastarle)	24,6
Mi sono impegnato attivamente a favore della permanenza del Centro	1,9
Non ho assunto una particolare posizione	25,5
Totale	100,0

Nostra elaborazione

Osservando la posizione dichiarata dagli intervistati nei confronti del Centro in base all'auto-collocazione politica, si può notare che, per quanti ne esplicitano una (meno della metà del campione), ad essa si associano specifici atteggiamenti. Tra quanti si collocano nel centro-sinistra, molto alta è la percentuale di chi non ha condiviso le proteste (ben il 70,4%), percentuale che invece non supera il 2,6% tra

¹⁰Tor Sapienza contava al 31/12/2014 12.507 residenti (10.492 escludendo i minori, non coinvolti nella rilevazione). Sono stati dapprima contattati tutti i nominativi contenuti negli elenchi telefonici della zona Morandi-Cremona (circa 500 contatti). Successivamente, per completare le quote, si è proceduto a selezionare i residenti nelle altre aree di Tor Sapienza. Il campione consta di 325 cittadini maggiorenni (211 residenti nell'area "Morandi-Cremona", pari al 64,9%, e 114 nel resto di Tor Sapienza, pari al 35,1%), con un errore campionario del $\pm 5,4\%$ ad un livello di fiducia del 95%. La rilevazione è stata realizzata attraverso interviste telefoniche (CATI) (per il 72,3% del totale) e interviste faccia a faccia (27,7%).

¹¹La domanda nel questionario è stata costruita utilizzando il termine protesta, preferito ad altri termini quali assalto, attacco, ecc., che avrebbero potuto indurre risposte "socialmente desiderabili".

¹²Sulla base delle risposte a questa domanda abbiamo selezionato i partecipanti alla Giuria dei cittadini (v. oltre).

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

chi si dichiara di destra. Tra quanti non dichiarano una collocazione politica, relativamente più elevata è la percentuale di coloro che non hanno assunto un comportamento preciso verso le proteste (il 35,3%).

I residenti appaiono più preoccupati della concorrenza degli immigrati per l'accesso ai servizi, che non per altri aspetti quali l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone (Tab. 5). L'affermazione: "gli immigrati beneficiano dell'assistenza e dei servizi pubblici più degli italiani", infatti, raccoglie il 62,8% dei consensi.

Tab. 5 - *Accordo/disaccordo dei residenti di Tor Sapienza su una serie di affermazioni riguardanti la presenza degli immigrati in Italia (Esprima il suo grado di accordo in relazione a ciascuna delle seguenti affermazioni)*

	<i>Del tutto/ abbastanza d'accordo</i>	<i>Poco/ per niente d'accordo</i>	<i>Non sa/non indica</i>	<i>Tot.</i>
<i>La presenza degli immigrati arricchisce la vita culturale dell'Italia</i>	37,7	46,0	16,3	100,0 (N=324)
<i>Gli immigrati sono un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone</i>	45,8	47,4	6,8	100,0 (N=325)
<i>Gli immigrati sottraggono opportunità di lavoro agli italiani</i>	51,4	41,8	6,8	100,0 (N=325)
<i>Gli immigrati sono necessari per alcuni settori della nostra economia</i>	52,3	37,8	9,9	100,0 (N=325)
<i>Gli immigrati beneficiano dell'assistenza e dei servizi pubblici più degli italiani</i>	62,8	26,5	10,7	100,0 (N=325)
<i>L'arrivo di immigrati può contribuire a risolvere il problema dell'invecchiamento della popolazione italiana</i>	35,6	36,5	27,9	100,0 (N=323)

Nostra elaborazione

Gli aspetti positivi dell'immigrazione nell'economia italiana ("sono necessari per alcuni settori della nostra economia") sono riconosciuti dalla maggioranza degli intervistati (52,3%), mentre lo sono in misura ridotta per quanto riguarda gli aspetti culturali (38%) e demografici (36%).

La preoccupazione di fondo dei residenti per la competizione con gli stranieri nella fruizione della sicurezza sociale è ribadita dal 68,6% degli intervistati, che ritiene che vada data priorità agli italiani per l'accesso ai servizi sociali (Tab. 6). Solo residuale (6,5%) la quota di coloro che propongono di rafforzare i servizi sociali per gli stranieri. Il 7% degli intervistati, invece, utilizzando la categoria "altro", ha specificato che l'opzione migliore sia garantire pari opportunità di accesso¹³.

¹³La domanda è stata posta in termini dicotomici, escludendo la posizione intermedia del pari trattamento. Attesa, di conseguenza, una percentuale significativa delle risposte "altro", circa metà delle quali è stata codificata a posteriori nella modalità "garantire pari opportunità di accesso", sulla base delle indicazioni fornite dagli intervistati.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

Tab. 6 - In materia di integrazione degli immigrati, alcuni ritengono che vadano migliorati i servizi sociali per promuovere l'inclusione degli stranieri; altri, invece, sostengono che nei servizi sociali bisogna dare la priorità agli italiani. Quale tra queste due posizioni è più vicina alla sua? N=325

	Valori %
Rafforzare i servizi sociali per gli stranieri	6,5
Dare la priorità agli italiani per l'accesso ai servizi sociali	68,6
Garantire pari opportunità di accesso	7,0
Altro	8,7
Non sa/non indica	9,2
Totale	100

Nostra elaborazione

Se le preoccupazioni verso gli immigrati riguardano principalmente la sicurezza sociale, e quindi l'idea di dover competere con loro per risorse già scarse, i problemi che maggiormente preoccupano i residenti intervistati hanno a che fare con l'insicurezza economica: soprattutto con la disoccupazione (55,4%); meno con immigrazione (18,5%) e criminalità comune (17,2%) (Tab. 7).

Tab. 7 - I problemi che maggiormente preoccupano i residenti di Tor Sapienza (Quali sono i due problemi che attualmente la preoccupano in misura maggiore?) N=324

	Valori %*
La disoccupazione	55,4
La situazione economica	23,4
La mancanza di servizi pubblici adeguati (sanità, trasporti, ecc.)	21,8
L'inefficienza della politica/la corruzione	20,3
L'immigrazione	18,5
La criminalità comune/microcriminalità	17,2
L'inquinamento/Il deterioramento ambientale	3,7
Il terrorismo/il rischio di attentati	1,2
Le infiltrazioni mafiose	0,3
Non sa/non indica	1,8

**Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 2 risposte*

Nostra elaborazione

Riguardo ai problemi vissuti nel quartiere di residenza, quelli più menzionati sono la presenza dei campi nomadi e il degrado degli spazi pubblici (Tab. 8). Come in altri contesti periferici, analizzati dal gruppo di ricerca, dunque, le preoccupazioni dei cittadini non hanno a che vedere tanto con la criminalità e i reati violenti, quanto con una percezione di degrado urbano e sociale e un senso di abbandono. La presenza di Centri di accoglienza per immigrati, inoltre, è menzionato da appena l'11,7% degli intervistati.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

Tab. 8 - Principali problemi per la qualità della vita del quartiere secondo i residenti di Tor Sapienza (Quali sono, a suo giudizio, i principali problemi per la qualità della vita di Tor Sapienza?) N=325

	Valori %
La presenza dei campi nomadi	45,5
Il degrado degli spazi pubblici (manutenzione strade, marciapiedi, cura verde pubblico, illuminazione)	45,2
La carenza/inadeguatezza dei servizi (trasporti, sanità, ecc.)	21,2
La presenza della criminalità comune	20,3
La presenza di Centri d'accoglienza per immigrati	11,7
L'inquinamento dell'ambiente (roghi, raccolta rifiuti, ecc.)	11,4
La scarsa presenza delle Forze di Polizia (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Vigili Urbani)	10,8
La prostituzione	7,7
Le occupazioni abusive di case popolari	6,5
La presenza della criminalità organizzata (usura, estorsioni, tratta di esseri umani)	0,3
Altro	0,3
Non sa/non indica	3,1

**Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 2 risposte
Nostra elaborazione*

Il nostro sondaggio conferma, infine, il diffuso senso di insicurezza percepito nelle periferie romane in una proporzione maggiore rispetto ai quartieri del centro. Tor Sapienza viene giudicata da oltre metà dei suoi abitanti poco (44%) o per niente sicura (13,2%), in controtendenza con la propensione a sentire relativamente sicuri i luoghi nei quali si vive (Beato, 2003).

Le indicazioni di questa sintetica presentazione del sondaggio di opinione a Tor Sapienza rimandano alla centralità della questione sociale immigrati. Questi ultimi infatti, sono visti come un problema soprattutto se considerati rivali per l'accesso ai servizi pubblici, mentre i problemi più sentiti dai residenti rimandano alla disoccupazione e alla situazione economica. All'insicurezza sociale si accompagna un diffuso senso di insicurezza percepita nel quartiere. Peraltro, nonostante il consenso (quasi la metà del campione) verso le proteste indirizzate contro il Centro SPRAR, la presenza di Centri di accoglienza per immigrati non viene indicata tra i principali problemi del quartiere (al contrario del degrado degli spazi pubblici e della presenza dei campi nomadi). Nel conflitto esploso a Tor Sapienza, gli ex-ospiti del Centro SPRAR sembrano, dunque, aver ricoperto il non invidiabile ruolo sociale di "capro espiatorio" (Arielli, Scotto, 2003). Un tema interessante tra quelli da approfondire nella terza e ultima tappa della ricerca, la Giuria dei cittadini.

4. La Giuria dei cittadini: la capacità di cambiare opinione

Dal sondaggio di opinione emerge una cittadinanza, quella di Tor Sapienza-Morandi presso la quale le proteste del novembre 2014 contro il Centro SPRAR suscitano un seguito ampio, che tuttavia non raggiunge la maggioranza assoluta. Come si è visto, un po' meno della metà del campione intervistato dichiara di aver-

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

le condivise (il 9,5% di avervi partecipato attivamente) mentre la restante metà si suddivide tra chi non ha assunto una posizione e chi, invece, le ha giudicate sbagliate e, in alcuni casi, è persino intervenuto per contrastarle.

Che cosa avviene se un ristretto numero di quei cittadini vengono invitati a dedicare un'intera giornata per discutere assieme sulla (fallita) relazione con i rifugiati presenti sul proprio territorio? E ancora: il confronto tra posizioni politicamente e metodologicamente diversificate, illustrate da esperti, può portare a un mutamento di opinioni e a proposte condivise?

Abbiamo cercato una risposta a questi interrogativi ricorrendo alla tecnica della Giuria dei cittadini (Jefferson Center, 2004). Più maneggevole ed economica del *deliberative poll* che ne costituisce l'articolazione maggiormente nota, la *Citizens Jury* è una componente a pieno titolo della famiglia dei metodi deliberativi. Anche nel suo caso, l'obiettivo è dare vita a un processo partecipativo in cui l'interazione discorsiva tra i partecipanti abbia una funzione di *problem solving*: i giurati sono infatti chiamati ad elaborare una soluzione (non necessariamente unanime) che valga da raccomandazione per i *policy maker* (Isernia *et al.*, 2008). Quanto poi l'esito del processo riesca effettivamente a influenzare i decisori politici non è questione da affrontare in questa sede, in quanto l'esperimento ha inteso misurare l'interazione tra le informazioni e le opinioni, così come delle opinioni tra di loro. Adottando il modello sistemico, assimiliamo le risorse informative fornite nel corso dell'esperimento agli *input* che vengono immessi in un sistema e le deliberazioni che ne scaturiscono agli *output*, mentre il confronto e la reciproca contaminazione delle opinioni li assimiliamo al processamento cui le risorse vengono sottoposte all'interno del sistema.

Per dare vita alla situazione quasi-sperimentale della Giuria dei cittadini¹⁴, abbiamo selezionato all'interno del campione dei residenti coinvolti nel sondaggio 21 cittadini (i "giurati") che, pur non essendo statisticamente rappresentativi del campione e quindi della popolazione di riferimento, riflettessero la diversità delle posizioni assunte nei confronti delle proteste anti-SPRAR. Infatti, allo scopo di consentire che i favorevoli e i contrari avessero la medesima opportunità di esprimersi nel dibattito, abbiamo selezionato otto giurati tra coloro che si erano dichiarati favorevoli alle proteste (che abbiamo definito "conflittualisti") e otto tra coloro che si erano dichiarati contrari ("pacifisti"). Cinque giurati, invece, sono stati selezionati tra coloro che non avevano preso posizione ("astensionisti")¹⁵. All'interno di cia-

¹⁴Essa si è tenuta il 27 giugno 2015, dalle ore 9.00 alle 18.30, in uno spazio pubblico, la Casa della Cultura del V Municipio, sita in via Casilina 665, Roma.

¹⁵Nello specifico, la giuria è stata composta da: 8 "pacifisti" (6 persone di sesso maschile (M), 2 persone di sesso femminile (F); di queste, 3 nella fascia d'età 18-29, 2 30-44, 1 45-59, 2 >60), 5 "astensionisti" (3 M, 2F; 1 nella fascia d'età 30-44, 2 nella fascia 45-59, 2 nella fascia >60), 8 "conflittualisti" (6 M, 2 F; 4 nella fascia d'età 18-29, 1 nella fascia 45-59, 3 nella fascia >60).

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

scuna categoria di giurati, inoltre, si è cercato di dare spazio a persone di genere ed età diverse. La nostra giuria, in sintesi, è assimilabile a quello che Bobbio e Pomato (2007) definiscono un minipubblico, ovvero un microcosmo che – seppur privo di un’effettiva rappresentatività statistica – possiede un proprio valore aggiunto dato dalla casualità della procedura di scelta e dall’eterogeneità dei partecipanti.

Partendo dall’assunto, comune ai metodi deliberativi, che l’esposizione alla discussione e all’informazione possa portare a dei cambiamenti d’opinione, nel corso dell’intera giornata i giurati sono stati chiamati a dibattere sull’inclusione degli immigrati nelle città. Ciò è avvenuto a partire dalle relazioni tenute da quattro qualificati esperti del tema¹⁶ (selezionati così da coprire competenze e orientamenti politici differenti), che hanno analizzato caratteristiche e tendenze dei fenomeni migratori nonché l’impatto, sociale ed economico, che questi hanno sui territori di accoglienza. Al termine delle relazioni, i giurati hanno avuto la possibilità di sottoporre domande agli esperti, di esporre le proprie osservazioni (attività che hanno svolto con maggiore frequenza ed entusiasmo), nonché di dibattere e confrontarsi all’interno del gruppo sulle tematiche trattate.

Dopo la pausa pranzo, svoltasi all’interno della medesima sede, i lavori sono proseguiti nella sessione pomeridiana, articolata in due fasi. Nella prima i giurati sono stati suddivisi in 3 tavoli di discussione, la cui composizione ha tenuto conto del loro iniziale orientamento verso le proteste. In ogni tavolo, coordinato da 2 facilitatori, sono stati dapprima discussi i temi trattati nel corso della mattinata e in seguito ci si è focalizzati sulle problematiche vissute in prima persona dai giurati in quanto abitanti di Tor Sapienza. In questa fase, essi sono stati invitati a riflettere sui motivi delle proteste nei confronti del Centro SPRAR e se e quanto la chiusura di quest’ultimo abbia effettivamente modificato le condizioni in cui versa il quartiere. Infine, in ciascun tavolo sono state formulate proposte concrete in grado di facilitare il rapporto migranti/territorio. Terminata la discussione nei tavoli di lavoro, nella seduta plenaria ogni gruppo ha presentato le proprie proposte. Dopo un approfondito confronto è stato elaborato e approvato un “verdetto” finale consistente in una lista di cinque raccomandazioni, approvate all’unanimità.

Il primo esito della Giuria, che merita un approfondimento, è se e in quale misura i cittadini interpellati abbiano cambiato la propria opinione nel corso del processo deliberativo. Tale processo, infatti, oltre a sottoporre i cittadini all’informazione su uno specifico tema oggetto del dibattito, induce ogni parteci-

¹⁶Gli esperti erano rappresentati da due docenti universitari, un giornalista, una dirigente di ONG. Tra i temi trattati vi sono stati: il quadro storico e sociale delle migrazioni in Italia e in Europa; i fattori di spinta dei flussi migratori con particolare riferimento a quelli provenienti dal Sud del Mediterraneo; l’impatto dell’immigrazione sul contesto italiano sotto il profilo economico, demografico e sociale; le politiche di accoglienza in Italia con particolare riferimento ai rifugiati.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

pante a giustificare al gruppo la propria posizione ricorrendo ad argomentazioni che appaiano legittime e coerenti (Mansbridge, 2003; Goodin, 2005; Lewanski, 2006). L'assunto sta proprio nel ritenere che il cittadino comune, informato e messo a confronto con altri cittadini di diverso orientamento, sia in grado di esprimere una propria opinione su una qualsiasi questione pubblica e, insieme agli altri, di fornire delle soluzioni efficaci (Bobbio, Pomatto, 2007).

Nel nostro caso, a seguito della giornata di confronto con gli esperti e dei cittadini tra loro, su 21 giurati ben 12 hanno modificato la propria opinione. A cambiare opinione sono soprattutto i "conflittualisti", i quali si sono ridotti da otto a tre, nell'ambito di una dinamica comunque ricca: oltre a 5 "conflittualisti", infatti, hanno finalmente assunto una posizione 4 dei 5 "astensionisti" e a modificare la propria posizione di partenza sono anche 3 "pacifisti". Ma verso quale direzione? 9 giurati (5 "conflittualisti", 2 "astensionisti" e 2 "pacifisti") mutano la propria posizione iniziale dichiarando di condividere le motivazioni della protesta ma non le forme in cui essa si è manifestata. Questi giurati vanno così a formare una quarta categoria di opinioni, da noi definita "semi-conflittualista"; 2 "astensionisti" vanno a ingrossare le fila dei "pacifisti"; dal canto suo un "pacifista" dichiara di sentirsi, al termine della giornata, ancora più convinto rispetto alla propria posizione di partenza.

L'ipotesi di una relazione tra i fattori "ampliamento dell'informazione-confronto tra differenti interpretazioni" e l'esito "cambiamento dell'opinione" appare verificata alla luce dei seguenti dati:

- a) la maggiore frequenza relativa di cambiamenti di opinione (4 su 5) si registra tra coloro che, in precedenza, non avevano voluto/saputo prendere posizione.
- b) Confermando l'equa composizione delle interpretazioni presentate nel corso dell'esperimento, i cambiamenti non si polarizzano all'interno dell'una o dell'altra delle due posizioni contrapposte, bensì si distribuiscono in misura sostanzialmente equilibrata: anche 2 "pacifisti", infatti, abbracciano la (meno scontata) posizione "semi-conflittualista".

Peraltro, con 5 mutamenti su 8 (passaggi alla posizione "semi-conflittualista") i "conflittualisti" si mostrano come il gruppo sul quale l'ampliamento dell'informazione, così come la valutazione comparata delle differenti interpretazioni, hanno determinato il maggiore impatto relativo.

Se a conclusione dell'esperimento questa è la posizione dei giurati rispetto alle proteste nei confronti del Centro SPRAR, è anche utile dire qualcosa in ordine al loro atteggiamento generale in tema di immigrazione. Al termine della Giuria dei cittadini, infatti, è stata replicata ai giurati la sezione del questionario relativa, tra l'altro, a 6 affermazioni (3 di segno "positivo", 3 "negativo") già sottoposta a tutti i 325 intervistati del sondaggio d'opinione¹⁷. Tali affermazioni riguardavano da un

¹⁷V. sopra, par. 3.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

lato, i potenziali effetti positivi dell'immigrazione per l'Italia, relativamente all'arricchimento della vita culturale, all'accrescimento di settori dell'economia e all'apporto demografico. Dall'altro lato, rimandavano agli aspetti negativi relativi alla concorrenza per l'accesso ai servizi pubblici e al mondo del lavoro, nonché ad altri temi quali l'ordine pubblico e la sicurezza.

In riferimento a tali affermazioni, i giurati hanno dichiarato il loro grado di accordo/disaccordo (molto/abbastanza/poco/per niente d'accordo¹⁸). Sulla base degli items somministrati è stato costruito un indice additivo dell'atteggiamento verso gli effetti dell'immigrazione che variava da 0 (massima "respingenza") a 16 (massima "accoglienza"). È stata così formata una tipologia articolata in 4 tipi di rispondenti: gli "irriducibili" (valori 0-3), i "respingenti" (4-7), gli "intermedi" (8-12) e gli "accoglienti" (13-16). È interessante notare che nessuno dei giurati, neanche tra i "conflittualisti" convinti, si posiziona nella categoria degli "irriducibili", mentre la categoria opposta, quella degli "accoglienti", raccoglie il maggior numero di giurati. Infatti, su venti giurati (uno non risponde), 5¹⁹ risultano "respingenti" nei confronti dei migranti; 6 giurati²⁰ "intermedi"; 9 giurati²¹ "accoglienti".

Infine, indipendentemente dagli atteggiamenti finali espressi, i giurati sono stati unanimi nell'individuazione di un "verdetto" consistente in 5 proposte per facilitare l'inclusione dei migranti a Tor Sapienza.

Prima fra tutte, viene proposta una più equa redistribuzione degli immigrati sul territorio urbano, a fronte dell'attuale concentrazione dei Centri di accoglienza nelle periferie, perché

se il numero delle persone che arriva sul territorio è troppo elevato – si fa portavoce una giurata – diventa difficile per il territorio assorbire, quindi poter dare anche una risposta d'accoglienza che sia il più possibile comunque positiva e, quindi, efficace.

In secondo luogo, viene auspicato un miglioramento dell'informazione e consultazione istituzioni/cittadini (in modo da rendere questi ultimi partecipi delle decisioni assunte dai decisori politici). Una giurata sostiene, infatti, che

¹⁸Alle affermazioni positive è stato assegnato il seguente punteggio: molto d'accordo = 3; abbastanza d'accordo = 2; poco d'accordo = 1; per niente d'accordo = 0. Rispetto alle affermazioni negative, il punteggio è stato, al contrario, così ripartito: molto d'accordo = 0; abbastanza d'accordo = 1; poco d'accordo = 2; per niente d'accordo = 3.

¹⁹2 "conflittualisti" e 3 "semi-conflittualisti" (2 originariamente "conflittualisti" e 1 "astensionista").

²⁰1 "conflittualista", 2 "pacifisti" (1 originariamente "astensionista") e 3 "semi-conflittualisti" (2 originariamente 1 "conflittualisti", 1 "astensionista" e 1 "pacifista").

²¹5 "pacifisti" (di cui 1 originariamente "astensionista"), 1 "astensionista", e 3 "semi-conflittualisti" (di cui 2 originariamente "conflittualisti" e 1 "pacifista").

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

è mancata innanzitutto la comunicazione, cioè spiegare chi sono queste persone che arrivano, qual è la loro storia, qual è il ruolo dei residenti in questo.

Nella terza proposta sempre le istituzioni pubbliche (sia centrali che locali) sono chiamate a garantire una maggiore presenza sul territorio. La quarta raccomandazione auspica un coinvolgimento attivo dei rifugiati nella vita del quartiere, ad esempio attraverso la loro collaborazione ad attività dirette al miglioramento della qualità dello spazio urbano. I giurati ritengono che in questo modo i rifugiati possano

ripagare quei fondi che [venivano stanziati] proprio per la loro assistenza.

Infine, viene raccomandato un maggiore interscambio culturale tra autoctoni e stranieri, in modo da accrescere la conoscenza reciproca.

Nel novembre del 2014 la cronaca ci aveva raccontato di un intero quartiere della periferia est di Roma, Tor Sapienza, sceso in piazza per protestare contro la presenza del Centro SPRAR. A un anno di distanza, i risultati del nostro studio di caso ci offrono una visione della realtà ben più complessa, in cui l'atteggiamento nei confronti delle azioni intraprese non è affatto univoco né relativamente ai numeri né, soprattutto, al significato e alle forme espresse dalla protesta. Non solo. Dopo un'intera giornata di confronto sulla relazione residenti/immigrati e sulla possibile inclusione di questi ultimi, tutti e ventuno i giurati (compresi i più attivi nella mobilitazione anti-SPRAR), convergono su 5 raccomandazioni volte a facilitare il rapporto tra migranti e territorio. La chiave sta in uno dei quattro c.d. "contratti innominati" del diritto romano: *do ut des*. L'inclusione dei migranti sarebbe dunque possibile a patto che questi forniscano un servizio utile al territorio. Il *brainstorming* sui contributi forniti fa capire che il patto non è necessariamente di natura economica, comprendendo aiuti per la riqualificazione urbana (manutenzione giardini e altri spazi comuni) e attività socio-culturali (corsi di lingua inglese) rivolte ai residenti.

In questo gioco a due emerge il grande assente: le istituzioni pubbliche. Le problematiche vissute dai cittadini di Tor Sapienza, infatti, appaiono causate non tanto dalla presenza di immigrati sul territorio quanto dallo stato di abbandono in cui versa il quartiere. Per proseguire con la metafora legale, l'amministrazione pubblica è chiamata sul banco degli imputati o per lo meno viene vista come la controparte da citare in giudizio. Gli attori e le vittime sono gli ultimi e i penultimi insieme: i quaranta rifugiati che sono stati sgomberati dal Centro SPRAR e i cittadini di Tor Sapienza che non hanno un posto dove possano/vogliono sgomberare.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

Osservazioni conclusive

Dalla ricerca sulla rappresentazione del nodo immigrati/sicurezza e sul caso Tor Sapienza emergono spunti di un certo interesse per verifiche ulteriori e di più ampio raggio.

Innanzitutto ci sembra confermata l'utilità della distinzione tra rischio e minaccia, in particolare nella sua applicazione a un fenomeno complesso e polivalente come quello migratorio che sta mettendo alla prova un intero continente in più ambiti, a cominciare da quello politico-istituzionale ma soprattutto (dal nostro punto di vista) in quello sociale e culturale. Pensare di affrontare processi globali di tali proporzioni e valenze con l'arsenale di idee, così come di paure e di complessi, propri del Novecento è un'impostazione destinata a drammatiche smentite. Altro discorso è avvalersi di quell'approccio critico e razionale che, senza indulgere a idealizzazioni che lo snaturerebbero, è in grado di portare un minimo di ordine intersoggettivo nella weberiana "infinità priva di senso".

In questo quadro, la prima parte del presente articolo è una critica dell'approccio emotivo e sostanzialmente irriflesso che il sistema mediatico (nel nostro caso la stampa quotidiana, che dovrebbe costituire l'articolazione più ponderata) ha e trasmette del fenomeno migratorio. Il nesso che quest'ultimo presenta con la questione sicurezza (che, a differenza di altri, noi non riteniamo improprio affrontare), è riduttivo e fuorviante quando ne assolutizza le conseguenze problematiche (inquadrate nel *frame* della minaccia). Ciò avviene ignorando tanto le conseguenze ancora più problematiche che le migrazioni determinano per i protagonisti, quanto le conseguenze positive che esse possono determinare per le società di accoglienza.

Né la complessità della situazione diminuisce passando dal macro al micro. Dedicando uno studio di caso a un determinato segmento sociale costituito da una piccola porzione della periferia metropolitana del nostro Paese, la natura (sociologica ma anche politologica) della complessiva ricerca in cui esso si inserisce ci ha indotto a impostare i nostri quesiti al confine tra società e politica, nell'assunto che dalla prima provenga una domanda che la seconda dovrebbe/potrebbe recepire.

Già dal sondaggio di opinione effettuato tra i cittadini di Tor Sapienza emerge che, alla diffusione della "rabbia" che ha spinto a condividere gli obiettivi (anche se non sempre i mezzi) della protesta da parte di un abitante su due, non corrisponde un analogo consenso sulle cause che hanno originato tale sentimento. Venendo ricordata solo da un intervistato su dieci, la presenza del Centro SPRAR, appare in larga misura il capro espiatorio di una tensione sedimentata e pervenuta all'esasperazione per altri motivi. Tra questi ultimi, pressoché tutti appaiono imputabili a una irrazionale, inefficiente e, in ultima istanza iniqua, distribuzione sul territorio degli oneri collettivi connessi all'inclusione dei migranti (nonché alla gestione di altre questioni come quella dei Rom). Che tali oneri finiscano in capo a

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

quelle “discariche” di problemi (secondo la pittoresca definizione di Bauman) che sono diventate le città globali non esime in alcun modo i decisori – nella fattispecie gli amministratori locali – dall’occuparsene responsabilmente.

A questo punto è legittimo l’interrogativo: hanno fatto questo i poteri pubblici a Roma e in altre città italiane via via che, nell’ultimo ventennio, sotto la spinta dei processi globali (l’immigrazione fra gli altri) il tessuto urbano, le relazioni, le rappresentazioni sociali andavano modificandosi in maniera radicale e irreversibile? È lecito dubitarne. Ecco quindi il ricorso all’arma impropria (perché violenta nei mezzi e regressiva negli obiettivi) della mobilitazione di piazza, del tumulto organizzato, della protesta inquinata dalle collusioni con la politica estremista e con l’illegalità.

Tuttavia se, a un anno di distanza e in un contesto quasi-sperimentale come la Giuria dei cittadini (che per sua natura non può e non vuole mettere in gioco una posta mediatica e politica), i residenti di Tor Sapienza sono indotti a riunirsi con la questione immigrati di nuovo all’ordine del giorno, l’esito può diventare completamente diverso. La nostra osservazione partecipante del processo deliberativo e l’esame del “verdetto” finale, contenente le cinque proposte per colmare il divario tra immigrati e autoctoni, mostrano, senza ombra di dubbio, quale sia l’autentica rivendicazione che i cittadini di Tor Sapienza rivolgono agli amministratori, ai media e, per così dire, “al mondo”: il diritto a essere riconosciuti (Honneth, 2002). Scaturisce dalla più parte delle parole, dei gesti, dei comportamenti palesati dai ventuno partecipanti alla Giuria, il riconoscimento che viene formulato, reclamato, quasi scongiurato, in due distinte forme: una immateriale e l’altra materiale.

Quella immateriale è rivolta ai decisori politici, agli amministratori della città: essere coinvolti nelle scelte che hanno per oggetto gli immigrati e le strutture destinate ad accoglierli, conoscerne in anticipo i relativi aspetti (quanti, quali, per quanto tempo, con quali programmi, ecc.), avere occasione di vedere queste persone, parlarci, valutarli, conoscerli meglio, farsi conoscere da loro. Significativamente, il riconoscimento di un proprio ruolo gli abitanti lo richiedono anche sul piano “materiale”. Reclamano l’instaurazione con i migranti di uno scambio che compensi lo sforzo compiuto sia dalla collettività nazionale (gli ormai leggendari 35€ giornalieri che il Ministero dell’Interno conferisce agli enti dell’accoglienza per il mantenimento dei rifugiati), sia dalla comunità locale (quella che li ospita, che li ha fisicamente per vicini). C’è in questo il risarcimento per un sentimento di privazione relativa, che induce a percepire se stessi come trascurati dallo Stato il quale, invece, vizierebbe gli oziosi e gli immeritevoli stranieri. Ma c’è anche, di fronte allo straniero, un approccio a suo modo egualitario, il trattamento virtualmente alla pari di un soggetto che i residenti riconoscono in grado di (e quindi moralmente obbligato a) offrire qualcosa di suo. Ad esempio – dimostrazione di come le proiezioni sull’Altro non siano sempre e soltanto paure ma possano essere anche idealizzazioni – la fornitura da parte sua di lezioni di inglese.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

Nel suo piccolo la Giuria dei cittadini rappresenta, come tutti i metodi deliberativi, un capovolgimento delle prassi consuete del potere. Due tra le attività qualificanti dell'animale politico – parlare e ascoltare – vengono prepotentemente introdotte nella situazione. Per una volta, presso gli “esperti” la parola sostituisce il silenzio che essi sono soliti riservare alle persone comuni: presso queste ultime, invece, la parola sostituisce l'atto – compreso l'*acting out* repentino e “incontrollabile” della protesta violenta. Per una volta, i conoscitori non ignorano e gli ignoranti non vengono ignorati; infatti, i conoscitori offriranno ad essi non soltanto momenti di conoscenza ma, addirittura, momenti di ascolto (la risorsa più rara di tutte), apprendendo a loro volta alcune cose che non conoscono.

I classici assetti del discorso pubblico ne escono scossi, i fondamentali dell'agire politico nella società di mercato – individualizzare, assolutizzare, esasperare – vengono sostituiti dai fondamentali dell'agire comunicativo – socializzare, contestualizzare, ricomporre. Si scardina la pedagogia riservata al cittadino comune: a partire dall'apporto dei conoscitori teorici (gli esperti) la parola sostituisce il silenzio dei conoscitori pratici (i politici), aprendo la strada a una differente conoscenza pratica, ossia quella degli abitanti.

Riferimenti bibliografici

- Angeli F. (2011). A Lampedusa più clandestini che abitanti. *il Giornale*, 22 marzo. Testo disponibile al sito: <http://www.ilgiornale.it/news/lampedusa-pi-clandestini-che-abitanti.html>
- Arielli E., Scotto G. (2003). *Conflitti e mediazione*. Milano: Mondadori.
- Basset-Jones (2005). The Paradox of Diversity Management. *Creativity and Innovation Management*, 14, 2: 169-175. DOI:10.1037/0003-066X.63.3.169
- Battistelli F. (2004). *Gli italiani e la guerra: tra senso di insicurezza e terrorismo internazionale*. Roma: Carocci.
- Battistelli F., a cura di (2008). *La fabbrica della sicurezza*. Milano: FrancoAngeli.
- Battistelli F. (2016). *La paura e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*. Roma: Donzelli.
- Bauman Z. (2005). *Fiducia e paura nella città*. Milano: Bruno Mondadori.
- Bauman Z. (2007). *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*. Trento: Erickson.
- Bauman Z. (2008). *Pauro liquida*. Roma-Bari: Laterza.
- Beato F., a cura di (2003). *La calma insicurezza. La percezione sociale del rischio di criminalità a Roma*. Napoli: Liguori.
- Beck U. (2000). *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma: Carocci.
- Beck U. (2008). *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*. Roma-Bari: Laterza.
- Benson R. (2010). What Makes for a Critical Press? A Case Study of French and U.S. Immigration News Coverage. *International Journal of Press/Politics*, 15 (1): 3-24. DOI: 10.1177/1940161209349346
- Bigo D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27 (1): 63-92. DOI: 10.1177/03043754020270S101
- Bobbio L., Pomatto G. (2007). Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. *Meridiana*, 58: 45-67.

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

- Body-Gendrot S. (1998). *Les villes face à l'insécurité. Des ghettos américains aux banlieues françaises*. Parigi: Bayard.
- Boomgaarden H.G., Vliegthart R. (2009). How News Content Influences Antiimmigration Attitudes: Germany 1993–2005. *European Journal of Political Research*, 48 (4): 516-542. DOI:10.1111/j.1475-6765.2009.01831.x
- Borja J, Castell, M (2002). *La città globale. Sviluppo e contraddizioni delle metropoli nel terzo millennio*. Novara: De Agostini.
- Bourbeau P. (2011). *The Securitization of Migration. A Study of Movement and Order*. New York: Routledge.
- Buonfino A. (2004). Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse of Immigration in Europe. *New Political Science* 26 (1): 23-49. DOI:10.1080/0739314042000185111
- Caviedes A. (2015). An Emerging 'European' News Portrayal of Immigration?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41, 6: 897-917. DOI:10.1080/1369183X.2014.1002199
- Colombo F. (2011). Il megafono della propaganda. *Il Fatto*, 24 febbraio.
- Dal Lago A. (1999). *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli.
- Entman R.M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43: 51-58.
- Farruggia F., Ricotta G. (2010). *Sicurezza urbana e periferie. Due studi di caso a Roma*. Roma: Aracne/Quaderni di Ricerca.
- Ferretti D. (2015). Immigrazione e insicurezza. Situazioni di conflitto nella periferia di Roma. Il caso di Tor Sapienza. In: Saborio S. a cura di, *Sicurezza in città. Pratiche di controllo all'interno dello spazio urbano*. Milano: Le Edizioni.
- Fung A., Wright E.O. editors (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Galantino M.G. (2010). *La società della sicurezza. La costruzione sociale della sicurezza in situazioni di crisi*. Milano: FrancoAngeli.
- Galantino M.G. (2015). Migration as a threat for security? The Italian media debate and the Libya crisis. In: *Paper presentato alla 8th SGRI Conference Italian Standing Group on International Relations*, Trento, giugno.
- Galantino M.G., Ricotta G. (2014). *Domanda di sicurezza e politiche locali. Il caso del Lazio*. Milano: FrancoAngeli.
- Giddens A. (2000). *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*. Bologna: il Mulino.
- Goodin R. (2005). Sequencing Deliberative Moments. *Acta Politica*, 40: 182- 196. Testo disponibile al sito: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>.
- Honneth, A. (2002). *La lotta per il riconoscimento. Proposte per un'etica del conflitto*. Milano: il Saggiatore.
- Huysmans J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. New York: Routledge.
- Isernia P., Bobbio L., Fiket I., Manca A., Podestà N. (2008). La democrazia in un ambiente ostile: un quasi-esperimento deliberativo. *Stato e mercato*, 3: 407-438.
- Jefferson Center (2004). *Citizens Jury Handbook*. Testo disponibile al sito: <http://www.jefferson-center.org>.
- Lewanski R., a cura di (2006a). *NimbyForum 05/06, Infrastrutture, energia, rifiuti: l'Italia dei sì e l'Italia dei no*. ARIS: Milano.
- Lewanski R. (2006b). Le "giurie di cittadini": le prime sperimentazioni in Italia. *Id.*: 70-80.
- Luhmann N. (1996). *Sociologia del rischio*. Milano: Bruno Mondadori.
- Maneri M. (2012). L'immigrazione nei media. La traduzione di pratiche di controllo nel linguaggio in cui viviamo. *Anuac*, 1, 1: 24-37. DOI: 10.7340/anuac2239-625X-8

Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta

- Mansbridge J. (2003). *Practice-Thought-Pratice. Fung e Wright*: 175-19.
- Micalessin G. (2011). Una follia uccidere Gheddafi: nessuno blocca più I terroristi. *il Giornale*, 13 maggio.
- Ricotta G. (2013). Sicurezza e Conflitto Urbano. Tra Mediazione ed Esclusione Sociale. In: Spengler F.M., Moraes da Costa M.M., *Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa*. Curitiba: Multidea.
- Schutz A. (1979). *Saggi sociologici*. In: Izzo A., a cura di, Torino: Utet.
- Sciaccia A. (2011). Lampedusa, nuova ondata di immigrati. Via i trasferimenti, ma c'è il rischio collasso. *Il corriere della sera*, 11 febbraio. Testo disponibile al sito: http://www.corriere.it/cronache/11_febbraio_11/lampedusa-immigrati-sbarco_75f8c7f0-35c1-11e0-9a90-00144f486ba6.shtml
- Sciortino G., Colombo A. (2004). The Flows and the Flood: The Public Discourse on Immigration in Italy 1969-2001. *Journal of Modern Italian Studies*, 9, 1: 94-113. DOI:10.1080/1354571042000179209
- Senesi A. (2011). Formigoni: Libia, coordineremo l'emergenza. *Corriere della Sera*, 5 aprile.
- Senesi A. (2011). In arrivo 1.711 profughi «Accolti in piccole comunità». *Corriere della Sera*, 16 aprile.
- Sorgi M. (2011). Taccuino - Soluzione all'italiana. Il Nord pagherà. *La Stampa*, 8 aprile.
- Spinelli B. (2011). La sovranità del panico. *La Repubblica*, 30 marzo.
- Triandafyllidou A. (1999). Nation and Immigration: A Study of the Italian Press Discourse. *Social Identities*, 5, 1: 65-88. DOI:10.1080/13504639951626
- UNDP United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report 1994 – Chapter two New Dimension of Human Security*. New York: Oxford University Press.
- Viano E.C. (2013). “Mettere in sicurezza” il processo di migrazione: sicurezza per chi?, *Sicurezza e Scienze Sociali*, 1: 155-172. DOI: 10.3280/SISS2013-001013
- Villa G. (2011). La Libia brucia. Intervista a Magdi Cristiano Allam. *il Giornale*, 24 febbraio.
- Viniano F., Ziniti A. (2011). Lampedusa, riaperto il Centro d'accoglienza quattro morti su un gommone al largo di Sfax. *La Repubblica*, 13 febbraio. Testo disponibile al sito: http://palermo.repubblica.it/cronaca/2011/02/13/news/emergenza_umanitaria_a_lampedusa_gi_sb_arcati_quattromila_tunisini-12397044/
- Wacquant L. (2000). *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società liberale*. Milano: Feltrinelli.
- Williams A.M., Baláz V. (2012). Migration, Risk, and Uncertainty: Theoretical Perspectives. *Population Space and Place* 18: 167-180. DOI: 10.1002/psp.663

*Donne al fronte: un new gender military regime?
Il punto di vista delle militari italiane in Afghanistan*
di Fatima Farina*

Abstract

Starting from the gender mainstreaming perspective introduced by the Un1325 resolution, the paper is focused on the analysis of the “new gender military regime” within the Armed forces by considering the policies and the point of view of Italian military women participating in ISAF mission in Afghanistan, interviewed during a field research. The main aim is to explore the gender model from inside the quasi all male military institution, by considering the military women experience and their (self) representation of femininity and masculinity. The sense of being a (female) soldier is not far from the traditional warrior model and the participation in missions even works as accelerator of female assimilation, described in terms of “females becoming like males”.

Keywords: Peacekeeping; Gender Military Regime; Gender mainstreaming; Military Women; Gender integration; Policies gender oriented

Parole chiave: Peacekeeping; Gender regime, Donne militari; Integrazione di genere; Gender mainstreaming; Policies gender oriented

L’approvazione unanime del Consiglio delle Nazioni Unite della risoluzione 1325 del 2000 ha segnato “una svolta epocale” (Carey, 2001) nel corso delle missioni internazionali di pace, prevenzione e risoluzione dei conflitti¹. Il recepimento di tale direttiva da parte dell’Alleanza atlantica nel 2009² ha di fatto mutato gli indi-

*Università di Urbino Carlo Bo. fatima.farina@uniurb.it

¹La risoluzione 1325 *Donne Pace e Sicurezza* auspica la fine della storica disuguaglianza nella partecipazione maschile e femminile nei processi di costruzione della pace e la protezione delle donne nelle zone di guerra e di conflitto. Sono quattro i pilastri: prevenzione, protezione, partecipazione e soccorso/recupero. Per un’ampia trattazione si veda Farina, 2015.

²La direttiva Nato *Bi-Strategic Command 40* istituisce i/le *Gender advisers*, il cui compito è contribuire all’inserimento della prospettiva di genere nei documenti di pianifica-

Farina

rizzi politici e organizzativi delle Forze Armate dei paesi membri, passati dalla gestione delle donne al *gender mainstreaming*, riconoscendo ufficialmente la partecipazione femminile alle operazioni di pace e di sicurezza internazionale quale utile e necessaria. Sul reale impatto di tali direttive il bilancio è per buona parte ancora da stilare, cosa peraltro non agevole rimanendo significativa l'eterogeneità tra i contesti nazionali nelle modalità di recepimento e applicazione (Farina, 2015). Lo scopo di questo articolo è di comprendere se di fatto si possa ad oggi parlare di nuovo *gender regime* delle Forze Armate considerando sia le politiche, sia il punto di vista delle militari italiane che hanno preso parte alla missione ISAF in Afghanistan. Al centro della riflessione il *gender regime*³ vissuto, interiorizzato e praticato dalle protagoniste dell'istituzione.

1. *New Gender Military Regime?*

L'esigenza di disporre di un maggior numero di *peacekeepers* di genere femminile è piuttosto recente. Fino agli anni '90 la sottorappresentanza delle donne non ha costituito un problema nelle missioni militari (Simic, 2010). Il cambiamento nel ruolo e nell'impiego delle Forze Armate nelle operazioni multinazionali, multifunzionali e multiculturali (Carreiras, 2015) ha profondamente modificato lo scenario. Le operazioni militari attuali, perseguendo l'obiettivo di "vincere il cuore e le menti" (Segal e Reed, 2015) delle popolazioni, necessitano di una sensibilità culturale alle specifiche norme di genere e di donne militari disponibili a interagire con le donne locali, la cui supposta natura gentile e pacifica (Carreiras, 2010) diviene una sorta di arma strategica per le nuove missioni, in cui occorre la femminile capacità di tenere sotto controllo l'aggressività e fuoriuscire dalla logica maschile della contrapposizione armata e/o conflittuale.

I presupposti del *gender mainstreaming*, così declinati, appaiono lontani da una prospettiva relazionale paritaria, ribadendo l'antinomia dei ruoli sessuati in una logica funzionale di convergenza sullo stesso obiettivo della riuscita dell'operazione⁴. Un'inversione paradossale che finisce per includere le donne per

zione operativa di tutta la catena di comando e i *Gender Focal Points* quale supporto tattico sul campo, www.nato.int.

³Per *gender regime* (Connell, 2006) si intende lo specifico sistema di relazioni tra i generi che prende forma in un'organizzazione, che nella fattispecie militare è definito da Carreiras (2006) "an extreme case of gendered organisation" per la sua divisione sessuata del lavoro sia in termini di opportunità e potere, sia nella struttura occupazionale e gerarchica.

⁴Questo rafforza l'idea che l'inclusione delle donne sia soprattutto funzionale a salvaguardare la credibilità delle forze militari internazionali, messa fortemente in discussione dagli scandali sessuali in cui non di rado i *peacekeepers* sono stati coinvolti (Simic, 2010).

Farina

le medesime ragioni su cui a lungo si è fondata la loro esclusione (Dittmer e Apelt, 2008; Degroot, 2001).

La risoluzione UNSCR 1325 ribalta la prospettiva sulle donne da agenti passivi o vittime perenni dei conflitti armati, a soggetti attivi, in grado di plasmare le vie della pace e del conflitto, impegnando gli stati membri a garantirne il pieno coinvolgimento attraverso un'equa e piena partecipazione. Il dettato egualitario dell'enunciazione a ben vedere non è privo di contraddizioni, rischiando persino di sostenere la riproduzione della divisione sessuata del lavoro bellico⁵, laddove alle donne spetta la pace in sé, più che la pacificazione.⁶

La mera presenza delle donne non è certo sufficiente a sfidare le “gerarchie di genere” (Simic, 2010; Valenius, 2007) nelle istituzioni militari. Dal punto di vista dei numeri le percentuali di personale femminile sono sempre molto contenute. Nei paesi Nato le arruolate oscillano tra il 2 e il 20%, diminuendo ulteriormente tra le forze dispiegate nei teatri operativi (Farina, 2015). L'inclusione delle donne secondo un approccio “*Add and Stir*” (Simic, 2010; Dahmapuri, 2011) non arriva alla struttura di potere. Il cambiamento di organigramma, “estetico” più che sostanziale (Simic, 2013), porta a interpretare gli sforzi di incrementare il reclutamento delle donne come il mezzo principale per implementare una prospettiva di genere (Jennings, 2011). Il monitoraggio delle operazioni di *peacekeeping* rileva una maggiore efficacia dell'azione per la pace e la sicurezza (Dharmapuri, 2011) derivanti dall'adozione di una prospettiva di genere⁷. La presenza delle donne è considerata essenziale per ricoprire una varietà di ruoli necessari nelle nuove missioni, a cominciare dagli aspetti pratici, quali le perquisizioni di donne nei posti di blocco o negli aeroporti ma anche rispetto a obiettivi strategici, primo fra tutti la raccolta di informazioni attraverso canali informali di socializzazione con le donne locali, o al fine di promuovere un ambiente che scoraggi lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Hendricks e Hutton, 2008). Tali funzioni vanno ad acuire le contraddizioni tra norme di genere e azione militare: mentre si continua a sostenere il ruolo delle militari *helpmates* degli uomini (Izraeli, 1997; Enloe, 1988), vari studi mettono a fuoco le tensioni tra il modello di guerriero tradizionale e un *modus operandi* del *peacekeeping* considerato femminile, svilente della mascolinità militare (Sion, 2008; Higate e Henry, 2004; Whitworth, 2004). Vi è poi da considerare gli orientamenti e

⁵Il riferimento è ai FET (*Female Only Team*), unità di sole donne istituite prima in Iraq e poi nel 2010 dal Nucleo Marina degli Stati Uniti nell'intervento militare in Afghanistan, per allacciare migliori contatti con la popolazione locale, in particolare con le donne.

⁶Tra la direttiva Onu e quella Nato vi è una sorta di cesura: la prima è originariamente ancorata a una cultura pacifista nei presupposti, mezzi e scopi da perseguire, la seconda è forgiata intorno alle necessità operative dei contingenti militari di fronteggiare incertezza, rischi multipli e pluralità di relazioni nelle aree operative (Cockburn, 2010).

⁷In particolare tali risultati fanno riferimento alle operazioni condotte in Cambogia, Kosovo, Timor Est, Afghanistan, Liberia e nella Repubblica Democratica del Congo.

Farina

gli assetti nazionali dei contingenti. Lo stato delle questioni relative agli impieghi, alle consistenze numeriche, alle politiche di reclutamento e convivenza, mostra una realtà variegata all'interno di un'Alleanza che, attraverso la lente del genere, sta tentando una ridefinizione alla luce della prova operativa.

2. Militari italiane testimoni sul campo

A partire da tali premesse si passa ora ad analizzare il punto di vista delle militari italiane che hanno preso parte alla missione ISAF⁸ ancora in corso in Afghanistan⁹. Lo scopo è comprendere se sia possibile parlare di un nuovo *gender regime* nelle forze armate italiane alla luce sia dell'inserimento delle donne, sia del loro impiego operativo. Si tratta di un ambito di ricerca ancora oggi del tutto trascurato in Italia, sia per una strutturale distanza tra Forze Armate e società, sia perché la storia delle donne in uniforme è relativamente breve rispetto a tutti gli altri paesi Nato: iniziata nel 2000¹⁰, solo dal 2002 si è disposto di personale femminile addestrato da impiegare nelle operazioni militari internazionali.

Nonostante la percentuale delle donne arruolate sia rimasta nel tempo significativamente bassa¹¹, il modello di reclutamento prevede l'accesso a (quasi) tutte le posizioni e incarichi¹².

2.1. Le prime, le poche, le operative

Le militari intervistate, inquadrare e addestrate come i maschi, hanno tutte preso parte ad almeno una missione all'estero. Appartengono alla prima generazione di

⁸International Security Assistance Force. Per una descrizione sulla missione Nato ISAF si veda www.nato.int.

⁹Le analisi si basano su 20 interviste in profondità (7 ufficiali e 13 sottufficiali) condotte in presenza da chi scrive tra giugno e settembre del 2013 a militari italiane dell'Esercito, Marina e Aeronautica, con età compresa tra i 29-34 anni, presso le basi italiane dove esse prestano servizio, nell'ambito di un progetto internazionale *PRT experiences in Afghanistan*, coordinato dal *Centre of Military History and Social Sciences of the Bundeswehr* per i cui risultati si veda Chiari, 2014.

¹⁰I reclutamenti sono stati istituiti con la legge 380/1999. I primi concorsi sono stati banditi nel 2000.

¹¹Complessivamente la presenza femminile è del 4% al 31 dicembre 2014. La maggiore consistenza si registra nell'Esercito, con il 6%, cui segue la Marina con il 5%, l'Aeronautica 3% e ultima l'Arma dei Carabinieri con il 2% (Italy-Nato National Report 2013, www.nato.int). Il grado di Colonnello sarà raggiunto nell'arco di un decennio e quello di generale non prima del 2030 (Farina, 2015).

¹²Fatta eccezione per le Forze speciali, incursori e i sommergibilisti.

Farina

arruolate che ha, pur faticosamente, oramai affermato la propria presenza nell'istituzione:

all'interno si sono abituati, io sono arrivata al reparto nel 2005 ed ero l'unica donna, sono rimasta da sola per due anni, poi ne sono arrivate altre (...) ormai non ci fa più caso nessuno. Io la prima volta che sono entrata in un reparto mi sentivo un alieno, non avevo contatti, cioè a mensa avevo paura di mangiare, dovevo trovare qualcosa, mi prendevo i giornali... adesso invece non credo che faccia più notizia (Int. 15)¹³.

Se al principio l'essere donna creava disagio alle nuove e ultime arrivate, oggi esse aspirano ad affermarsi nel ruolo di militari. Per tale ragione, alla partecipazione alle missioni all'estero è attribuita grande importanza. In particolare, essere state dispiegate in Afghanistan significa aver avuto l'opportunità di accreditare e rafforzare l'identità di militari, dislocate nelle diverse basi (Herat, Bakwa, Bala Murghab, Bala Baruk) e impiegate nei più diversi ruoli (fuciliere, mortaiste, addette alla pubblica informazione, ralliste, pilote):

è stato utile sicuramente perché ho finalizzato tutte le cose per cui mi ero addestrata, per cui tutti noi ci eravamo addestrati (...) è stato (...) un banco di prova per tutti quanti (Int.14).

Operare in una situazione di rischio anche estremo è ciò che fa sentire le militari di essere tali:

in Afghanistan è proprio diversa la situazione: cioè là, proprio ti senti di essere militare, perché ti trovi nei conflitti a fuoco, ti trovi in situazioni dove veramente devi avere gli occhi aperti da quando esci a quando rientri e (...) neanche in base stai tranquilla, c'è una situazione permanente di rischio (Int.5).

Come emerge anche in altri studi (Kümmel, 2008) anche per le militari italiane l'accento sulle specificità di genere è indesiderato e ritenuto discriminante, poiché le sovraesponde in misura inversamente proporzionale alla loro presenza effettiva, come donne:

per noi si vede un po' di più questa diversità, perché comunque siamo poche, però anche tra uomini ci sono quelli che si comportano male e quelli che si comportano bene (...) e quindi alla fine magari noi diamo più nell'occhio perché siamo poche (Int.8).

¹³I brani delle interviste sono riportati tra virgolette, il numero finale corrisponde alla codifica dell'intervista in fase di analisi. Non si riporta qui né l'appartenenza né il grado al fine di salvaguardare l'anonimato delle intervistate e nella considerazione che il focus dell'analisi è la ricostruzione da esse operata della loro esperienza di militari e donne.

Farina

Essere poche significa essere molto visibili (Ojile, 1986; Kanter, 1977) in quanto portatrici di differenza. L'insormontabile differenza che si riconosce ha a che fare con le caratteristiche fisiche e di equipaggiamento:¹⁴

beh, per noi penso che sia più o meno tutto più pesante, anche fisicamente, stare lì con il giubbetto addosso tutto il giorno (...) la natura è quella, siamo più deboli (...) lo zaino può essere lo stesso peso, ma sulle nostre spalle cambia (Int. 3).

Sul campo le donne si adattano alle condizioni dettate dagli uomini, non senza ammetterne le difficoltà:

è pesante, fisicamente molto pesante (...) ho già due ernie al disco causate dal giubbetto. Sono tredici chili solo il giubbetto, più sette caricatori da mezzo chilo ognuno, più la radio altri tredici chili, poi per ore di camminate (Int.19).

All'adattamento non vi è scampo. La differenza fisica scontata e intrinsecamente ostacolante. Alle donne si richiedono le stesse prestazioni degli uomini, lo stesso sforzo fisico, a parità di equipaggiamento e con in più l'onere della prova di essere simili agli uomini:

la donna da ogni punto di vista ha sempre più difficoltà (...) perché comunque dalla forza fisica, che anatomicamente è differente, quindi ha meno forza, già da lì deve iniziare a dare di più (...) lo stesso è per lo spirito di adattamento è un po' diverso. Anche nelle relazioni poi deve riuscire a dare il massimo, perché è donna e quindi deve riuscire a essere più simile a loro (Int.8).

Essere svantaggiate, come donne, nel mondo militare è ciò che si attendono senza chiamare in causa l'assenza di politiche di impiego, valutazione e dotazioni che tengano in adeguato conto la diversità:

è normale che da un corpo femminile non si può pretendere la forza di un corpo maschile, quindi io dico sempre che è vero che probabilmente non sarò mai forte quanto te, però se io impiego fino all'ultima delle mie forze, così come fai tu, allora io ho la stessa dignità che hai tu di essere un militare, allora è quello che fa la differenza, è l'impegno che uno mette, la serietà. (...) cioè io non devo sembrare un uomo per essere un militare (Int.4).

¹⁴L'equipaggiamento è un a priori, dato e imm modificabile. Rilevante a tal proposito l'esperienza dei Paesi Bassi che dal 2012 ha introdotto nelle forze armate nuovi modelli ergonomici delle attrezzature, per ridurre i requisiti fisici senza diminuire la capacità operativa, www.nato.int.

Farina

L'integrazione avviene *ex post*. È la vita quotidiana lavorativa a cementare i rapporti intergenere (Devilbiss, 1986; Miller e Moskos, 1996). In missione le relazioni diventano più strette, per prossimità, per l'impellenza di finalizzare gli sforzi allo scopo per cui si è presenti in teatro. Inoltre, l'intensità della missione offre l'opportunità di cementare relazioni inter-genere molto più che in patria:

In quel contesto i colleghi uomini ti apprezzano di più di quanto possono fare qua in Italia, perché loro veramente ti vedono dalla mattina alla sera, vedono che stai con loro, che ti addestri con loro. I rapporti diventano più stretti, c'è più amalgama. Tu conosci talmente tanto una persona, che è come se diventasse tuo fratello, cioè i miei compagni di squadra è come se fossero stati i miei fratelli, cioè perché li conoscevo tutti dalla mattina fino alla sera che andavamo a dormire, dalla notte, da quando ci attivavano, da quando ci chiamavano, da quando correavamo per partire, cioè è diverso (...) loro riescono anche a capire che tu, in un certo senso sei anche donna, ti rispettano anche in un altro modo, cioè, in un certo senso la vedono un po' la differenza, quindi magari capiscono realmente in che ambito ci stiamo trovando noi, magari anche i disagi (igienici) perché loro non ce l'hanno (Int.5).

La convivenza "H24" diviene il collante tra le differenze. Nella situazione di isolamento ed elevata esposizione al rischio è primaria l'attenzione sulla costruzione di legami lavorativi, con minore enfasi su ciò che separa, distingue. La coesione non ha direzione sessuata secondo le intervistate, si è in primo luogo membri di una squadra incaricata di portare a termine il compito assegnato: militari, appunto!

2.2. Integrazione operativa vs integrazione di genere

La coesione è cogente, dettata dalle condizioni di vita e di lavoro. Il legame interpersonale, il dipendere l'uno dagli altri e dunque anche degli uomini dalle donne, durante la missione è letteralmente salvifico. La prova sul campo è l'intercambiabilità, a prescindere dal genere di appartenenza:

a noi è capitato pure quando stavamo a Bala (Murghab) che andavano su questi OP¹⁵, stavano due o tre giorni, quindi anche la ragazza stava due o tre giorni come gli uomini senza lavarsi. Non è che dice ... c'è la donna, c'è da andare tre, quattro giorni lì, non ci va. E nemmeno le donne possono rinunciare perché non mi lavo e tutto, poi anche ragazze che hanno avuto il ciclo e sono rimaste a lavorare tre giorni, poi ti adatti, usi la bottiglietta, ti lavi uguale e risolvi il problema (Int.13).

¹⁵Observation Point.

Farina

In missione corre l'obbligo di essere e fare come gli uomini. L'enfasi sull'adempimento del dovere implica la disponibilità a sacrificare la femminilità sul campo, in quanto non è possibile soddisfare le ordinarie necessità, reali e supposte tali, femminili:

annulli la donna, non sei più donna, sei un militare, devi fare. La forza se non ce l'hai ti deve venire fuori, ti devi saper arrangiare in qualsiasi cosa (...) devi riuscire a farlo, o almeno ci provi, poi magari qualcuno ti aiuterà se non ce la fai. Lì ti dimentichi tutto, non diventa più un problema avere la ricrescita della tinta, avere le sopracciglia non fatte, poi... il mese prossimo si farà tutto (Int. 8).

Comprimere la femminilità, assomigliare il più possibile agli uomini, adattarsi come loro alle richieste istituzionali e alle dure condizioni, è l'unica via per essere considerate "un militare". Le intervistate testimoniano la loro adesione all'istituzione maschile, così come è.

La promiscuità non risulta problematica ma lo è l'assenza di strumenti di regolazione della relazionalità inter-generi. Il sottodimensionamento della componente femminile è gestito con incertezza, divenendo altresì oggetto di negoziazione. Emblematica la variabile collocazione delle militari che si trovano o concentrate nello stesso alloggiamento/tenda, oppure sole in una squadra di uomini:

Nell'ultima missione, io dormivo con la mia squadra di sette uomini, ero l'unica donna. La promiscuità non è un problema, se si vive senza malizia, perché comunque lì si va a lavorare, non puoi pensare a certe cose, anche perché è l'ultimo dei pensieri, tra la sporcizia, gli attacchi (...). Dal punto di vista operativo, è preferibile stare in promiscuità con la propria squadra, (...) perché comunque nel momento in cui chiamavano la squadra o il plotone intero, venivamo chiamati tutti insieme e se fossimo state da un'altra parte, dovevano venire a chiamare noi e quindi passa il tempo. Alcuni uomini non ci volevano in tenda, perché anche loro vorrebbero essere liberi comunque di stare comodi. Ho assistito a discussioni dove è stato detto che noi occupavamo spazio, cioè come se fossimo un oggetto (Int.8).

Non è chiara la via da seguire, così sul campo si sceglie in base alle contingenze e con discrezionalità. Nel limbo del *laissez faire* (Farina, 2013) le resistenze e le incertezze che emergono soprattutto da parte maschile, pongono il problema di un difficile equilibrio relazionale, il cui mantenimento pesa soprattutto sulle donne:

in un contesto dove ci sono più uomini e poche donne e comunque tutti uomini lontani dalla propria famiglia, dalle proprie mogli, è normale che la donna si crea una situazione un attimo un po' più di tutela... perché c'è proprio un ormone che vaga insomma, ma penso che (...) faccia parte proprio della fisiologia umana, e quindi in quel caso, probabilmente, sta nell'intelligenza poi della donna, esporsi o meno e cercare una sua privacy nel modo più intelligente possibile, (...) le regole ci devono essere, ma (...) non devono

Farina

essere discriminanti, non devono portare ad un'idea di un controllo serrato su aspetti che dovrebbero essere demandati anche un po' all'intelligenza e alla civiltà secondo me (Int.4).

Il vuoto di politiche istituzionali porta le militari a percepire come propria responsabilità il mantenimento di un equilibrio in qualche misura turbato dalla loro presenza. Ciò che favorisce l'unità, la coesione, specie con la propria squadra, ha la priorità. Amalgamarsi è la parola d'ordine, mentre tutto ciò che separa, divide è indesiderato:

Io in missione avevo insistito col mio comandante, anzi avevo anche un po' discusso, perché io volevo dormire con i ragazzi; alla fine ho vinto io e abbiamo dormito io e l'altra ragazza con il personale delle proprie squadre, quindi eravamo maschi e femmine insieme. È importante amalgamarsi, perché se uno non vive con i ragazzi, non fa le stesse cose, loro hanno una percezione diversa, sembra che tu sei speciale, tra virgolette, in negativo. Questo, dal punto di vista lavorativo, è preferibile, io l'ho notato con quelli dell'altra compagnia: loro avevano le ragazze che dormivano in una tenda separata, e lì si creano antipatie. Anche io avrei voluto i miei spazi per cambiarmi oppure per girare in tenda mezza nuda, non lo facevo. Io penso che dall'alto, hanno questa mentalità di proteggere la donna, proprio come mentalità vecchia dell'uomo. Gli ufficiali più alti hanno il tabù che le donne (...) siano una tentazione: è capitato che in alcune missioni, fossero state obbligate ad indossare sempre la giacca anche se faceva caldo, proprio per evitare di vedere le forme, mentre i ragazzi potevano andare in giro in maglietta (Int. 9).

Il tabù nasce dal timore per la coesione (Segal e Kestnabaum, 2002) ancorata ad un stereotipato nesso causale con le attribuzioni soggettive differenti (Kier, 1999). Laddove le diversità non vengono gestite bensì considerate da contenere, si presentano in forma di ostacoli da superare.

2.3. Da militari in Afghanistan

La missione in Afghanistan è considerata speciale, diversa da tutte le altre:

è proprio diversa la situazione, cioè ti senti di essere militare, perché ti trovi nei conflitti a fuoco, ti trovi in situazioni dove veramente devi avere gli occhi aperti da quando esci a quando rientri (Int.5).

A renderla tale è l'alta intensità operativa, l'elevata attività propriamente militare svolta, di cui il rischio è parte integrante:

sembra cattivo come paragone, sembrerà veramente duro, però così come il carpentiere ha il rischio che gli caschi una tegola in testa, chi sceglie di fare questa professione sa

Farina

benissimo purtroppo a cosa va incontro (...) sostanzialmente gli IED,¹⁶ gli ordigni improvvisati, quindi avere la minaccia e avere il rischio (...) sempre di avere (...) qualcosa di piazzato sotto il manto stradale e mi è successo in due occasioni di vedere l'effetto della deflagrazione (...) mentre invece anche nell'ultima missione cui ho partecipato c'era anche più il rischio dei colpi di arma da fuoco verso gli OP (...). Però anche lì, insomma addestrati per osservazioni poi con l'ausilio di visori notturni e tutta una serie di strumenti (...) nel momento in cui avviene tutto non si pensa a null'altro se non ad attuare le procedure di sicurezza, tutte le cose che normalmente vengono ripetute in addestramento (Int. 14).

Quello che le militari si aspettavano di fare al momento dell'arruolamento trova riscontro positivo nel dispiegamento in missione. Il senso dell'essere e fare il militare è associato ad uno spettro di funzioni ampie, anche umanitarie, sempre però a partire da quelle imprescindibili e strettamente militari:

Noi non andiamo a fare la guerra, è chiaro che se ci dovesse essere bisogno, uno si difende; noi andiamo là fondamentalmente per supportare, per addestrare la popolazione, l'esercito afgano, per portare supporto, sostegno sanitario, che ne so ... i quaderni alle scuole (Int.5).

Da militari esprimono un giudizio che si conferma positivo anche nel raffronto con gli altri contingenti. L'addestramento militare è il comun denominatore operativo, ciò che rende possibile la collaborazione:

di base l'addestramento parifica molto, sono le abitudini al di fuori, ma quelle sono portate nel contesto sociale da cui proveniamo ed è chiaro che magari le mie colleghe italiane condividono più questo con me, però lavorativamente no, ci si trova parecchio anche perché bisogna interagire e se io avessi un addestramento e quella che è di fianco a me, tedesca o spagnola, o inglese o francese che sia, un addestramento totalmente diverso, non ci potrebbe essere una cooperazione (Int.8).

Alcune differenze, soprattutto culturali, riguardano il piano umanitario. In tale distinguo a primeggiare per militarità sono, secondo le intervistate, le forze statunitensi che interpretano il loro ruolo in teatro in maniera più restrittiva rispetto agli italiani:

quelli veramente militari per eccellenza sono gli americani; attrezzati, pronti, allenati, loro sono proprio programmati per la guerra. Noi concepiamo anche l'essere militari non per la guerra ma per la pace, questa è la grande differenza che ci contraddistingue dagli americani (Int. 4).

¹⁶Improvised Explosive Devices.

Farina

Ribadisce un'altra intervistata:

Siamo più umani. Cerchiamo sempre di dare una mano, mentre gli americani non si fermano, questo poi è percepito anche dalla popolazione. Loro passavano e li vedevano sempre armati, anche noi eravamo armati, però il modo di tenere l'arma o il modo di rapportarsi, facevano trasparire che loro erano superiori. Io penso che ripaghi di più il nostro modo di lavorare, perché uno, non dico che riesca a lavorare in tranquillità, però, sapere che la popolazione, tra virgolette, ti vuole bene, non ti tirano le pietre per esempio, è già tanta roba (Int.9).

L'essere più umani è un vantaggio operativo, non corrisponde a una mera inclinazione d'animo. Molto pesano le strategie messe in campo dai contingenti, le differenti regole d'ingaggio, oltre a una maggiore focalizzazione sugli obiettivi militari:

certo loro magari hanno altre regole di ingaggio (...) noi quando facciamo le cose cerchiamo di stare sempre nella sicurezza, loro a volte... azzardano di più, noi non lo facciamo anche per una questione che tu hai delle responsabilità, la responsabilità degli uomini (Int. 13).

La strategia relazionale, meno oppositiva e più coinvolgente nei confronti della popolazione locale, è attuata consapevolmente e in funzione degli obiettivi della missione:

è comunque una figura nuova il militare che si avvicina al civile, non è il militare che fa la guerra, non c'entra niente, quindi è difficile per noi. Veniamo mandati a fare i corsi (...) e quindi sappiamo benissimo cosa dobbiamo fare (Int.8).

Sanno cosa fare e cosa le aspetta anche rispetto alla giudicata arretratezza delle donne afgane:

La donna là viene spesso malmenata e violentata dal marito. La disperazione e la voglia di cambiare spesso le portava anche a farsi del male, a sfigurarsi con l'acido da sole, proprio perché non ce la facevano più (Int.6).

Le militari razionalizzano l'altrui discriminazione che è parte del contesto in cui vanno ad intervenire, in una distanza culturale che amplifica la loro condizione di donne occidentali, in uniforme, addirittura in grado di soccorrere anche gli uomini. In base alle nozioni apprese nei corsi seguiti prima della partenza, le militari si sentono adeguatamente sensibilizzate, avendo ben chiaro di dover mantenere un atteggiamento prudente e di rispetto per la cultura locale:

Farina

obiettivamente se fanno viaggiare le donne nei bagagliai delle auto e le trattano come se valessero nulla, se le considerano meno della vita di un asino, sostanzialmente è ovvio che vedere una donna che gli dica anche semplicemente ‘stia fermo lì, non si avvicini’ con un tono fermo, con una faccia insomma seria, è chiaro che loro ci guardavano un attimino, fra loro facevano dello scherno nei nostri confronti perché è normale, cose così, però vedo pure che lì nessuno ha mai detto “oh, ma cosa fai? Abbi rispetto!” perché non ci avrebbero capiti, perché per carità nel pieno rispetto della loro cultura, se la condizione femminile da loro è vista in una maniera particolarissima io non potrò mai andare lì e imporre di non trattarmi e di non fare risatine sotto baffo verso di me. Assolutamente nel pieno rispetto continuo a fare il mio lavoro (Int. 14).

Più che di rispetto si tratta di presa d’atto, ancor più evidente nei rapporti con la componente militare della popolazione locale. Qui la diversità di genere è un’*impasse*, inibisce gli automatismi della gerarchia militare. Vari gli aneddoti riferiti dalle intervistate, specie le ufficiali, sul mancato riconoscimento del ruolo di comando ricoperto:

noi abbiamo dato il cambio ai paracadutisti, e (...) quando siamo arrivati noi, per far capire che ero io che comandavo, ci avrò messo un paio di giorni, perché io poi (...) avendo consapevolezza... della loro cultura, mi ero portata il più anziano, magari se non vogliono parlare con me, parla tu... (...) poi invece gli abbiamo detto che ero io che comandavo e da allora si sono sempre rapportati con me, non hanno avuto problemi, anzi inizialmente sì, col fatto che ero donna, non mi stringevano la mano, poi dopo tranquilli (Int. 2).

La relazione appare dipendere significativamente dall’accettazione della distanza culturale da parte delle militari, dalla loro presa d’atto di una condizione femminile drammaticamente subalterna e marginale, che inficia anche le relazioni fra ruoli militari:

sono bravissimi militari e ogni cosa, però la loro cultura non può cambiare indossando un’uniforme o meno (...) nonostante fossimo nella tenda accanto alla loro per esempio, magari eravamo fuori e loro si vedevano che da lontano ci sbirciacchiavano, piuttosto che ridacchiavano, ma perché sono fatti così (...) lì è proprio un fattore culturale che non gli entrerà mai (Int. 14).

Le intervistate sottolineano l’attenzione prestata a non offendere, a non opporre il proprio giudizio o addirittura a censurare comportamenti che in patria sarebbero più che legittimi per una donna:

io per esempio mi vergognavo a fumare la sigaretta davanti a loro (...) una cosa personale, perché secondo la loro cultura, comunque la donna non dovrebbe fumare per esempio, quindi allora mi sembra... cioè mi sentivo osservata (Int.5).

Farina

Come donne, le militari consapevolmente si contengono per affermare il primato del ruolo professionale.

Conclusioni

Tra la volontà politica di abbracciare il *gender mainstreaming* e la messa a punto degli strumenti, trova agio una vasta zona grigia in cui prendono forma le pratiche e gli assetti organizzativi. I risultati dell'indagine fanno emergere prima di tutto una sorta di schizofrenia valoriale, per cui l'ampia accettazione della discriminazione contro le donne, esperita nel contesto afgano, non trova nessun legame con la personale condizione minoritaria di militari donne nella forza armata nazionale. Eppure la spinta verso l'integrazione di genere appare internamente debole, caratterizzata da incertezza e da una cultura poco *gender oriented*. Il processo assimilatorio è invece prevalente: sono le donne ad adattarsi sia dentro le fila delle Forze Armate dove vivono la consapevole condizione di minoranza, sia pure al contesto operativo esterno, accettando persino di non essere riconosciute per il loro grado militare, di attuare strategie di contenimento del loro ruolo, della loro appartenenza di genere, perché ritenute le uniche modalità di penetrazione del contesto.

Essere militari significa adeguarsi e assomigliare il più possibile agli uomini, adattarsi al mondo maschile. Né umanitarie, né guerriere (Moskos, Miller 1996), vogliono solo fare le militari, pur con le regole e le modalità dei maschi, condizione dettata dai fatti. Affrontare il rischio, svolgere l'attività militare sono gli elementi di maggiore apprezzamento della loro esperienza in Afghanistan. D'altro canto, proprio nella militarità le donne risultano marginali, acquisendo un vantaggio operativo soprattutto con le "altre" della popolazione locale.

Vi è il rischio di una visione strumentale della risorsa femminile, nella pratica operativa funzionale a superare ciò è stato qui definito l'impasse di genere. In particolare, attraverso il modello operativo delle FET adottato in Afghanistan, si finisce per legittimare le distanze, delle donne dalle altre donne, degli uomini dalle donne, in una netta ripartizione di ruoli e appartenenze. Più di *gender regime* si dovrebbe parlare di "*inequality regime*" (Acker, 2006), laddove le differenze si stratificano e intersecano come disparità. Di fatto viene ad essere contraddetto uno dei compiti fondamentali delle Forze Armate nei paesi democratici, di difendere i valori centrali di eguaglianza e cittadinanza (Hendricks e Hutton 2008), rispetto ai quali si osserva piuttosto una resa. Il "*New Man*" protagonista delle "*soft wars*", rischia di fatto di incarnare una nuova forma di colonialismo (Higate e Sanghera, 2008). Il ricorso alle donne senza un investimento nella trasformazione strutturale del sistema di relazioni, permette agli uomini militari di permanere nel ruolo di "*real men*" (Enloe, 1993). Il *gender mainstreaming*, dentro e fuori le Forze Armate, è intrappolato nel *malestreaming*, nell'intento dichiarato ma non praticato di svincolarsi

Farina

dal militarismo patriarcale (Enloe, 1993). Una delle intervistate riferendosi alla popolazione afgana suggerisce:

bisognerebbe battere più sugli uomini che sulle donne... perché comunque sono loro... secondo me è una guerra persa cercare di aiutarle, perché poverine purtroppo non possono... (Int. 20).

Il dubbio di un'ampia distanza tra il recepimento formale e la pratica sostanziale è ciò che rimane dall'analisi della realtà. Le politiche di genere, così recepite anche dalle Forze Armate italiane, non trovano riscontro nelle pratiche, negli orientamenti e nelle opinioni testimoniate. Il livello di implementazione non sembra aver valicato il limite della mera gestione delle donne. "Battere sugli uomini", come suggerisce l'intervistata, suona dunque come una sfida ad avviare una reale costruzione di un nuovo regime di genere, dentro e fuori il militare.

Riferimenti bibliografici

- Aker J. (2006). Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organizations. *Gender & Society*, 20: 441-464.
- Carreiras H. (2015). *Women in Peace Operations*. In Galantino M.G. e Freire M.R., *Managing Crises, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense*, Palgrave Macmillan.
- Carreiras H. (2010). Women in the Armed Forces of Western Democracies. In: Buckley G., Kassimeris J., *The Ashgate Research Companion to Modern Warfare*, Ashgate Publishing.
- Chiari B. a cura di (2014). *From Venus to Mars? Provincial Reconstruction Teams and the European Military Experience in Afghanistan 2001-2014*. Berlin: Rombach.
- Cockburn C. (2010). *L'ostacolo nascosto della contraddizione: la Nato, la Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e le risposte femministe*, www.femminismi.files.wordpress.com.
- Devilbiss M.C. (1985). Gender Integration And Unit Deployment: A Study of GI Jo. *Armed Forces & Society*, 11/4: 523-552.
- Miller L., Moskos C.C. (1996). Sociological Survey of Operation Joint Endeavor, Briefing prepared for US Army Leadership.
- Miller L., Moskos C.C. (1995). Humanitarians or Warriors? Race, Gender, and *Combat Status in Operation Restore Hope* *Armed Forces & Society*, 21/4: 615-637.
- Dharmapuri S. (2011). Just Add Women and Stir?, *Parameters*, 41/1: 56-70.
- Dittmer C., Apelt M. (2008). About intervening in Vulnerable Societies: Gender in Military Peacekeeping of the Bundeswehr. In: Carreiras H., Kummel G., a cura di, *Women in the Military and in Armed Conflict*, Wiesbaden, Vs Verlag, New York.
- Enloe C. (1993). *The morning after: sexual politics at the end of the Cold War*. Berkeley: University of California Press.
- Enloe C. (1988). *Does Khaki Become You? The Militarisation of Women's Lives*. London: Pandora.
- Farina F. (2015). *Donne nelle forze armate*. Roma: Viella.
- Farina F. (2013). Donne militari presenti?!.. Note dal campo... dopo un decennio di reclutamenti, *Quaderni di Sociologia*, 61/LVII: 123-145.
- Hendricks C., Hutton L. (2008). Defence Reform and Gender. In Bastick M., Valasek K., a cura di, *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and

Farina

- Human Rights and UN International Research and Training Institute for the Advancement of Women, Geneva.
- Higate P., Henry M. (2008). Peacekeepers as New Men? Security and Masculinity in the United Nations Mission in Liberia. *Working Paper*, School of Sociology, Politics, and International Studies, University of Bristol, 2.
- Higate P., Henry M. (2004). Engendering (In)security in Peace Support Operations. *Security Dialogue*, 35: 481-498.
- Izraeli D. (1997). Gendering Military Service in the Israeli Defense Forces. *Israel Social Science Research*, 2/1: 129-167.
- Jennings K. M. (2011). Women's Participation in UN Peacekeeping Operations: Agents of Change or Stranded Symbols?. *NOREF Report*. September, <http://www.peacebuilding.no>.
- Kümmel G. (2008). Chivalry in the Military. In Carreiras H., Kümmel, a cura di, *Women in the Military and in Armed Conflict*. New York: Wiesbaden, Vs Verlag.
- Kanter E. M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. Basic Books, New York.
- Kier E. (1999). *Imagining war: French and British military doctrine between the two wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Ojile C.S. (1986). It's not what I expected: The young enlisted air force woman overseas. In Segal D.R., Sinaiko H.R., a cura di, *Life in the rank and file: Enlisted men and women in the armed forces of the United states, Australia, Canada, and the United Kingdom*, Michigan, Pergamon-Brassey's.
- Segal D.R., Segal M.W., Reed B.J. *Sexual Orientation, Gender and American Military Deployments in the Twenty-First Century*, in corso di pubblicazione.
- Segal D.R., Kestnabaum M. (2002). Professional Closure in the Military Labor Market: A Critique of Pure Cohesion. In Snider D. M. e Watkins G.L., *The Future of the Army Profession*, New York: McGraw-Hill.
- Simic O. (2010). Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations. *International Peacekeeping*, 17: pp. 188-199.
- Sion L. (2008). Peacekeeping and the Gender Regime: Dutch Female Peacekeepers in Bosnia and Kosovo. *Journal of Contemporary Ethnography*, 37/5: pp. 561-585.
- Valenius J. (2007). A Few Kind Women: Gender Essentialism and Nordic Peacekeeping Operations. *International Peacekeeping*, 14/4: 510-523.
- Whitworth S. (2004). *Men, Militarism & UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

FrancoAngeli

Esperienze

La percezione della criminalità organizzata tra gli studenti: una ricerca nelle scuole di Latina

di *Francesca Farruggia* *

Abstract

The mafia crimes, despite having a deep impact on the community life, are not perceived as a threat as much as minor violations of the criminal code. This article presents the results of a case study designed to bring out the perception of the Province of Latina students about the complex phenomenon of organized crime and how that perception is influenced by its level of knowledge.

Keywords: Security; organized crime; mafia; Lazio; case study

Parole chiave: Sicurezza; criminalità organizzata; mafia; Lazio; studio di caso

Nell'ultimo trentennio nel nostro Paese, e ancor prima nei principali Paesi europei, la questione della sicurezza urbana si è imposta all'attenzione dell'opinione pubblica e del dibattito politico ed è divenuta oggetto di specifiche politiche pubbliche nell'ambito locale, così come di numerosi studi in ambito sociologico (Selmini, 2004; Battistelli, 2008; Farruggia, Ricotta, 2010; Pajno, 2010). La centralità assunta da tale questione deriva dalla diffusione del sentimento di insicurezza tra i cittadini italiani (ed anche europei) e dalla conseguente domanda di sicurezza proveniente dalla società civile riscontrabile in tutte le aree del nostro Paese (Osservatorio per la sicurezza, 2015; Istat, 2013).

Nonostante le società contemporanee siano riconosciute come le più sicure mai esistite (Giddens, 1994; Bauman, 1999; Castel, 2004; Furedi, 2006; Cornelli, 2008; Ricotta, 2015), esse sono «allo stesso tempo un contenitore colmo di una paura e di una frustrazione diffuse» (Bauman, 2004: 61). Questa apparente contraddizione dà

* Sapienza Università di Roma. francesca.farruggia@uniroma1.it

Faruggia

vita a diverse interpretazioni riguardo le insicurezze delle società tardo moderne connesse, tra l'altro, a processi di individualizzazione e di globalizzazione, alla crisi del welfare state e ai mutamenti del mercato del lavoro (Bauman, 1999; Castel, 2004). L'insicurezza diffusa non è dunque riconducibile esclusivamente alla sicurezza personale, nonostante questa abbia il vantaggio di rendere tangibile e visibile la minaccia. Difatti, nonostante venga naturale pensare ad un rapporto di causa-effetto tra aumento della minaccia e accrescimento della paura, gli studi sul tema mostrano che a un calo delle attività delinquenti non corrisponde una riduzione del sentimento di insicurezza¹.

Controintuitivo è anche il rapporto inverso che sembra esistere tra la gravità del crimine e il numero di coloro che manifestano il timore di rimanerne vittime (*fear of crime*²) (Battistelli, 2016). Paradossalmente, semplici violazioni regolamentari e “piccoli” reati predatori suscitano timori di rimanerne vittima più diffusi di quelli suscitati dai “grandi” reati perpetrati dalla criminalità organizzata (Battistelli, 2011; 2016). A tal riguardo, non è da sottovalutare l'inversione di rotta nei discorsi della politica che, da una concentrazione sul terrorismo e la mafia si sono spostati su micro-criminalità e degrado urbano (Battistelli, 2008; Melossi, Selmini, 2009; Ricotta, 2012) senza riuscire a mettere in luce le connessioni esistenti tra degrado urbano e sociale o anche criminalità diffusa ed alcune espressioni della criminalità organizzata (della Ratta-Rinaldi, Ioppolo, Ricotta, 2012). Sinora non sono stati sufficientemente evidenziati gli sfumati intrecci tra lecito e illecito che caratterizzano oggi il fenomeno mafioso, nonché le connessioni tra mafia e sicurezza dei cittadini (della Ratta-Rinaldi, Ioppolo, Ricotta, 2015). Da qui, la scarsa conoscenza delle attività legate alla criminalità organizzata e la sottovalutazione della sua reale diffusione sul territorio italiano. Infatti, i mezzi di comunicazione di massa tendono ad omettere il dato secondo cui gli interessi delle organizzazioni criminali mafia, 'ndrangheta e camorra, originate tra Sicilia, Calabria e Campania, presentano infiltrazioni e ricadute in altre regioni della penisola (Tizian, 2011). Inoltre, i mass media non danno adeguatamente conto della comparsa di nuove organizzazioni criminali di stampo mafioso, come nel caso della regione Lazio, dove l'esistenza di tali attività è meno visibile (della Ratta-Rinaldi, Ioppolo, Ricotta, 2012; Ioppolo, della Ratta-Rinaldi, Ricotta, 2015).

In questa sede, ci concentriamo su quel fenomeno criminale che Libera (2011) ha denunciato come “Quinta mafia”, ovvero come le attività del crimine organizzato che stanno dilagando nel Lazio.

¹Per approfondimenti vedi Mela, 2006; Istat, 2002; Selmini, 2004.

²Nel 1971, Fustenberg introduce la nota distinzione tra *fear of crime* (timore per il crimine) e *concern about crime* (preoccupazione per il crimine). La prima indica la percezione dell'individuo di rimanere vittima in prima persona di un reato; la seconda indica l'opinione che questi, in astratto, manifesta sul crimine come problema sociale. Tale distinzione è stata introdotta nel dibattito italiano da Barbagli (1999).

Faruggia

1. Cenni metodologici

Volendo testare la percezione di sicurezza e gli atteggiamenti nei confronti del fenomeno mafioso dei giovani dell'area Pontina, abbiamo individuato una scuola, l'Istituto di Istruzione Superiore San Benedetto di Latina, che con i suoi 800 iscritti raccoglie studenti provenienti dal capoluogo della provincia, ma anche delle provincie di Roma e Frosinone³.

Il presente studio si è avvalso di tecniche di rilevazione di tipo qualitativo che, senza pretendere di possedere una rappresentatività statistica, hanno come obiettivo quello di portare alla luce le visioni emergenti in ambiti cruciali della vita delle giovani generazioni.

Sono stati effettuati due focus group in altrettante classi (un II anno dell'indirizzo Chimico e un II anno dell'indirizzo Alberghiero) dell'Istituto San Benedetto, per un totale di 44 studenti suddivisi in 4 gruppi di discussione. È stata seguita una griglia di intervista semi-strutturata, finalizzata ad analizzare le seguenti aree tematiche: la definizione di sicurezza e la sua percezione; il livello di conoscenza del fenomeno mafioso in Italia e la percezione della presenza della criminalità organizzata nel territorio; l'influenza dei media sulla conoscenza e sulla considerazione del fenomeno mafioso; la fiducia nei confronti delle istituzioni e della politica.

2. La sicurezza per i giovani della provincia di Latina

Il concetto di sicurezza, per sua natura multiforme e osservabile da diversi punti di vista, ha suscitato, tra gli studenti dell'Istituto San Benedetto di Latina, differenti interpretazioni. Se, infatti, la sicurezza viene da tutti definita come il sentirsi protetti da possibili minacce, non tutti concordano sulla natura di queste e sull'individuazione di chi, da tali minacce, dovrebbe proteggerci. Ne emerge una sicurezza vista come tutela da possibili danni all'incolumità di natura accidentale (originati dal degrado degli edifici scolastici); una sicurezza intesa come difesa dall'azione di soggetti potenzialmente devianti; una sicurezza interpretata in senso esistenziale come autostima e fiducia dell'individuo nelle proprie capacità.

La gran parte dei rispondenti individua nella famiglia, piuttosto che nelle istituzioni pubbliche a ciò preposte, la prima, se non l'unica, fonte di protezione dalle minacce, primo sintomo di un sentimento di sfiducia nei confronti dello Stato che emergerà prepotentemente dalle testimonianze dei giovani intervistati: «la casa, la

³Lo studio, svolto nel 2014 per conto dell'IRIAD – Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo in collaborazione con Libera, Associazione Nomi e numeri contro la mafia, è stato effettuato da un gruppo di ricerca coordinato da chi scrive e formato da Daniele Ferretti e Angelo Motola, che qui ringrazio. Per approfondimenti v. il Rapporto di ricerca pubblicato su www.archiviodisarmo.it.

Faruggia

famiglia, ciò che mi è vicino e mi protegge dall'esterno, da tutto ciò che mi potrebbe fare del male – afferma uno studente intervistato – è la famiglia che ci dà sicurezza. In una situazione di pericolo chiamo i miei genitori. Se sto male chiamo mia madre, se ho qualche problema chiamo mio padre».

Passando all'analisi della percezione della sicurezza, si nota tra gli studenti intervistati un diffuso sentimento di insicurezza, che aumenta tra chi risiede nei centri di maggiori dimensioni, in linea con quanto emerge dalle indagini sul tema (Cittalia, 2008; 2009; Galantino, Ricotta, 2014). La quasi unanimità dei giovani residenti a Latina e ad Aprilia, infatti, dichiara che la propria città è insicura, soprattutto in determinate zone “sensibili”, luoghi in cui la conflittualità sociale si manifesta in maniera diretta, perché caratterizzati da disoccupazione, lavoro precario, habitat degradato, urbanizzazione selvaggia, la presenza di gruppi di origine etnica differente, micro-criminalità, atti incivili e momenti di tensione e agitazione (Castel, 2004). Viene di conseguenza dichiarata, sia dai maschi che dalle femmine, l'abitudine a non frequentare certe zone per via della presenza in esse di soggetti potenzialmente devianti, quali “zingari”, “barboni” o “immigrati”, soprattutto negli orari notturni o da soli.

«A Latina mi sento insicuro – afferma uno studente residente a Latina ma proveniente da un piccolo paese della Campania – al mio paese no, perché era tutto un altro ambiente. La sera quando torno a casa ho paura che mi possano prendere il cellulare dalle mani. Ci sono i drogati, quelli che bevono birra o vino».

Qualche voce fuori dal coro emerge nel focus svolto nella II classe dell'Alberghiero. Confermando ancora una volta una delle risultanze più note delle indagini sulla percezione della sicurezza (Cittalia, 2008; 2009; Galantino, Ricotta, 2014), alcuni studenti che risiedono nei quartieri di Latina, definiti “sensibili”, non percepiscono la pericolosità di una determinata zona di residenza grazie al fatto che questa è la propria. Nel quartiere in cui si abita, ci si sente infatti più sicuri, confermando come la percezione dell'insicurezza diminuisca all'aumentare della conoscenza del territorio e dell'ambiente circostante. «Molta gente si fa trarre in inganno da quello che si dice: forse è successo che, è accaduto quello e questo... ma chi ti ha detto che è successo veramente? Non è più così insicura Latina, può essere che lo fosse una volta, ma ora non è più così. Qualche cosa sotto ci sarà sempre, ma se cammini per strada lì non succede nulla!».

Spostandoci da Latina alla sua provincia, possiamo osservare notevoli differenze, a seconda del comune di appartenenza. In alcuni casi il risiedere in un piccolo centro è fonte di sicurezza. Viene, infatti, sottolineato come nel “paese” tutti si conoscono e non si sta mai da soli, a conferma di come la presenza di legami comunitari, con la loro fitta rete di solidarietà, sia garanzia di protezione e incida positivamente sul senso di sicurezza (Bauman, 2003). «Io dove abito mi sento sicuro, abito ad Anzio che è un posto piccolo e non ci sono situazioni in cui mi sento insicuro. Noto delle differenze rispetto a Roma, dove c'è molta più gente, possono

Faruggia

succedere risse, gente che litiga, che spaccia, che fa danni. Anzio è un posto piccolo molto più tranquillo, la gente esce a fare le passeggiate, scherza».

Una conferma, che peraltro assume un significato ironico, del fatto che vivere in un piccolo centro determina una percezione di maggiore sicurezza rispetto a chi abita in un centro più grande, è contenuta nella testimonianza di uno studente di Campoleone (comune confinante con Aprilia). Egli sottolinea come si senta sicuro nel suo paese, non grazie alle più strette relazioni comunitarie, ma per essere abituato all'illegalità radicata nel suo territorio di residenza: «Abitando a Campoleone, che è un posto piccolo, mi sento sicuro. Per chi è noto e ci è nato è sicuro, ma per chi viene da fuori non è un posto sicuro. La criminalità c'è ma per noi è normale, lo fanno tutti».

3. Che cos'è la criminalità organizzata

I giovani residenti nel basso Lazio si sentono dunque insicuri, soprattutto se abitano in centri di maggiori dimensioni come Latina o Aprilia. Tali realtà territoriali sono oramai note alle cronache per la diffusione di infiltrazioni mafiose, eppure gli studenti intervistati spesso mostrano di non saper distinguere tra criminalità comune e organizzata, dimostrando come sia difficile riconoscere gli sfumati confini tra lecito e illecito che caratterizzano oggi le attività perpetrate dal crimine organizzato (della Ratta-Rinaldi, Ioppolo, Ricotta, 2013; 2015).

Secondo gli studenti intervistati, la criminalità organizzata si distingue, infatti, da quella comune per il suo essere “più grande”, “più organizzata” e con obiettivi “più alti”. I crimini compiuti dalle organizzazioni mafiose, laddove vengano distinti da quelli riconducibili alla criminalità comune, sono ritenuti “più puliti”, grazie alla maggiore efficienza organizzativa che, ad avviso degli studenti, li contraddistingue. Confermando il paradosso citato precedentemente, relativamente al timore che molti hanno verso la “piccola” criminalità dei reati predatori rispetto alla “grande” criminalità, uno studente della II Alberghiero afferma: «Quella comune sono piccoli reati che non sempre c'è una vittima e comunque se c'è non è il sindaco, ma piuttosto il vicino di casa. La criminalità organizzata deve colpire una parte importante o comunque un pilastro fondamentale».

Nell'immaginario dei giovani intervistati, la visione della criminalità organizzata è prevalentemente legata alla fase stragista del biennio 1992-93. Molto spesso, infatti – sia nella classe del Chimico che in quella dell'Alberghiero – vengono ricordati i nomi e la tragica fine dei magistrati Falcone e Borsellino. L'unico esempio relativo ad avvenimenti di mafia più recenti riguarda le confessioni dell'ex boss dei Casalesi Carmine Schiavone. Nota a molti e più volte citata, è l'intervista rilasciata da Schiavone al programma TV di Italia 1, *Le Iene*, in cui il collaboratore di giustizia riporta un breve racconto della sua vita criminale, dei rapporti della camorra con la politica, dello “sversamento” di rifiuti nella Terra dei fuochi e, infine,

Faruggia

del suo pentimento. Da qui l'importanza del mezzo televisivo quale fonte primaria, e in molti casi unica, di informazione sul fenomeno mafioso per gli studenti intervistati (come approfondiremo nel prossimo paragrafo).

Interrogati su che cosa si intende per mafia, gli studenti del Chimico, avendo in precedenza partecipato a iniziative di sensibilizzazione e informazione sulla criminalità organizzata, mostrano una maggiore capacità di definizione del fenomeno rispetto ai loro compagni dell'Alberghiero. Confermando il risultato (intuitivo) dei principali studi sul tema (della Ratta-Rinaldi, Ioppolo, Ricotta, 2011; 2013; 2015), più gli studenti vengono formati e sensibilizzati sul fenomeno mafioso, più ne sanno dare una definizione puntuale. Gli studenti dell'Alberghiero, però, risiedendo per la maggior parte in centri ad alto tasso di criminalità come Latina ed Aprilia, hanno avuto notizia in prima persona di un maggior numero di episodi criminali che, saggiamente, hanno ricondotto alla criminalità organizzata (reati quali pizzo, ritorsioni, spaccio, omicidi, casi di corruzione e collusione...). Alla domanda "Cos'è per te la mafia?" così risponde uno studente del Chimico: «La mafia è dappertutto, in primis in politica. C'è la crisi, l'Italia vive un momento particolare e nessun politico fa niente. (...) Ogni spacciatore contribuisce a dare soldi alla mafia. Secondo me la mafia vive sullo stato di povertà degli italiani. Se tutti avessero un lavoro la mafia non ci sarebbe. (...) La mafia si appropria del territorio e lo governa».

Invece, le definizioni di mafia fornite dagli studenti dell'Alberghiero, che non hanno usufruito di analoghe opportunità informative, si rivelano in gran parte scorrette o imprecise, e fanno emergere un'interpretazione del fenomeno "idealizzata": «La mafia era nata come una cosa bella perché l'Italia era povera e la mafia procurava da mangiare alla gente del Sud. Ora è diventata una cosa brutta, solo crimini, la cosa gli è sfuggita di mano. La criminalità organizzata è uno Stato dentro lo Stato, la differenza è che uno è legale e l'altro illegale». Più puntuale è invece la loro testimonianza su specifiche circostanze ritenute assimilabili alla criminalità organizzata: «Tutti i negozianti pagano il pizzo nel nostro territorio di Aprilia. Una gelateria che aveva aperto, gli hanno fatto saltare il locale, da quel momento hanno pagato il pizzo e non gli hanno più fatto niente».

Passando ad analizzare le opinioni degli studenti intervistati circa la diffusione del fenomeno a livello nazionale, è quasi unanime l'opinione che la criminalità organizzata sia ormai «dappertutto in Italia, nelle regioni del Sud così come in quelle del Nord». Un dato che dimostra una sostanziale consapevolezza da parte degli studenti della pervasività del fenomeno che, come appurato da studi e inchieste giudiziarie⁴, ormai non si limita più alle regioni meridionali. Quando però la discussione si focalizza sulla diffusione del crimine organizzato nel territorio di Latina e provincia, l'unanimità di vedute viene meno e, in alcuni casi, si rileva una

⁴Si pensi, tra le altre, alle operazioni Crimine infinito in Lombardia e Minotauro in Piemonte, fino alle più recenti inchieste Mondo di mezzo a Roma e Aemilia in Emilia Romagna.

Faruggia

smentita o quantomeno un dubbio sulla presenza mafiosa: «a Latina c'è, forse, ma non così come al Sud».

Anche in questo caso, netta è la differenza di percezione tra chi risiede a Latina o ad Aprilia e chi invece vive in un paese. La grande maggioranza degli studenti residenti a Latina ritiene, infatti, che nella propria città le organizzazioni mafiose siano presenti e che l'ampio spaccio di droga all'interno dell'Istituto Scolastico ne sia una conferma: «A Latina è diffusa, basta vedere quello che succede a scuola. Ci sono anche i ragazzini piccoli che spacciano. Prima ce n'erano al massimo 10, ora sono molti. C'è chi ha l'atteggiamento mafioso pretende il rispetto, hanno le facce brutte. La cosa del rispetto sta alla base di qualsiasi mafia».

4. La mafia tra fiction e realtà

Una volta analizzato il livello di conoscenza del fenomeno mafioso in Italia e la percezione della presenza della criminalità organizzata nel proprio territorio, abbiamo indagato sul modo in cui gli studenti intervistati formano le proprie conoscenze al riguardo.

Nelle aule del Chimico si parla di mafia e l'attività di informazione portata avanti dai docenti viene apprezzata dagli studenti intervistati dato che, come viene sottolineato, «parlarne in classe ci sensibilizza, molti film sulla mafia li abbiamo visti a scuola». Al contrario, gli studenti della II Alberghiero affermano di non aver mai discusso di mafia in classe con i propri docenti e di non aver mai approfondito la tematica attraverso la visione di film o la partecipazione a seminari o incontri di sensibilizzazione.

In entrambe le classi, ancora una volta in linea con i risultati delle succitate ricerche sulla costituzione dell'immaginario mafioso nelle nuove generazioni, viene appurata la centralità della televisione nella formazione delle opinioni degli studenti intervistati. La discussione si è poi concentrata sulle fiction televisive dedicate alla mafia trasmesse in questi anni e alla loro rappresentazione del fenomeno⁵. Le serie *Romanzo Criminale* e *Squadra Antimafia* risultano essere seguite da gran parte degli studenti. Nel II Chimico non manca un atteggiamento critico nei confronti di queste produzioni: «Non dicono la verità – afferma uno studente - perché mascherano la realtà delle cose. Alle persone che muoiono per la mafia sembrano una presa in giro». Un altro studente nota come le fiction dovrebbero far aprire gli occhi sulla mafia, ma in realtà ciò non accade mai.

Le forti criticità sollevate da alcuni studenti della II Chimico – che ancora una volta dimostrano una più puntuale conoscenza del fenomeno – nei confronti delle fiction televisive, non emergono nei focus condotti nella II Alberghiero. Le serie

⁵Per approfondimenti sulle fiction di mafia v. Anello, 2013

Faruggia

TV sono seguite da quasi tutti i componenti della classe, i quali sottolineano la loro tendenza a mitizzare i personaggi mafiosi: «In molte serie tv la mafia è protagonista e vista come un qualcosa da ammirare: tu sei mafioso, quindi sei un figo. Chi è mafioso appare come il pezzo grosso, il più figo de tutti».

Anche a proposito di *Romanzo Criminale*, la fiction televisiva ispirata alla storia della Banda della Magliana, attiva a Roma tra gli anni '70 e '80, uno studente sottolinea come «Quelli della Banda sono rappresentati proprio come degli dei. Ad esempio, la frase “stecca para pe’ tutti”, ossia quello che prendiamo ce lo dividiamo in parti uguali, è una frase che è rimasta nel gergo di noi ragazzi».

È possibile dunque osservare come nella *Il Alberghiero*, rispetto alla *Il Chimico*, si riscontri un atteggiamento meno critico nei confronti delle fiction di mafia. Talvolta, i protagonisti mafiosi suscitano l'ammirazione degli studenti e possono anche venire imitati nei loro simboli, come dichiara uno studente riferendosi alla serie televisiva *RIS* e alla cosiddetta “Banda del Lupo”: «io il Lupo l’ho stimato, perché lo mettevano come personaggio clou, che stava ovunque ma nessuno lo vedeva. Io lo stimavo, mi ero anche comprato la maschera del lupo e andavo in giro con questa». L’analisi delle fiction di mafia evidenzia proprio il ruolo spettacolarizzato dei valori e dei modelli di comportamento con cui si esprimono i protagonisti. I nuovi “eroi” mafiosi sono infatti personaggi rappresentati sempre meno come “cattivi” e sempre più come “seduttivi” (Punzo, 2013).

5. Istituzioni e politica: no grazie!

Veniamo infine ad analizzare qual è l’atteggiamento degli studenti intervistati nei confronti delle Istituzioni e della politica. Come già accennato in precedenza e in linea con le principali indagini a livello nazionale (Istat, 2015), emerge una diffusa diffidenza nei confronti delle Istituzioni dello Stato, a livello sia centrale che locale. Rappresentanti politici, amministratori locali, operatori delle Forze dell’Ordine vengono posti sullo stesso piano e visti come “corrotti”, “avidissimi di potere”, “completamente disinteressati alle sorti della Nazione” e, nei migliori dei casi, inefficaci nell’adempimento del proprio servizio alla cittadinanza.

Se poi si fa direttamente riferimento al ruolo dello Stato nella lotta antimafia, ne emerge una rappresentazione del Governo Centrale e dei governi locali ancora più pessimistica: uno Stato “colluso” e che “non fa niente per sconfiggere la mafia perché gli conviene così”. «I politici non servono a niente, so’ corrotti. Hanno degli stipendi pazzeschi. Se si levano lo stipendio per due tre mesi, stiamo in carreggiata con le altre Nazioni».

Quanto alle misure da assumere contro il fenomeno mafioso, quelle proposte sono di tipo preventivo, piuttosto che repressivo: «Per indebolire la mafia devi lavorare alla radice e pensare “Perché la gente entra a far parte della mafia? Perché i

Faruggia

ragazzini a Napoli non c'hanno niente e vanno a spaccià?" Se non hanno un campo da calcio per andare a giocare, costruiscigli un campo da calcio».

L'inefficacia delle misure di contrasto messe in campo dallo Stato viene individuata anche nella lentezza dei processi di mafia e nella difficoltà delle Forze dell'Ordine a catturare i boss mafiosi: «Lo Stato dovrebbe essere più veloce, i poliziotti impiegano troppo ad arrestare i mafiosi. Per esempio arrestano 2 mafiosi in 2 anni e nel frattempo se ne formano altri. Ci dovrebbe essere più velocità d'intervento. Allo Stato non frega niente della gente che sta in mezzo alla strada, non prova a vivere le situazioni».

C'è infine chi crede che un superamento del fenomeno mafioso sia oramai impossibile da raggiungere e che questo sia in parte dovuto alla presunta collaborazione tra Stato e mafia. Sostiene uno studente del Chimico: «Non potrà mai essere fermata perché anche lo Stato la asseconda, ad esempio con i servizi segreti. C'è una collaborazione fra Stato e mafia; le cose succederanno ancora ma non si vengono a sapere. I servizi segreti sanno tutto di tutti e fanno uscire quello che vogliono loro. Si sistemano le cose per conto loro».

I traguardi raggiunti in questi anni dalle istituzioni preposte alla lotta antimafia vengono disconosciuti, dimostrando la necessità di portare gli esempi positivi, che pur ci sono, di lavoro delle Istituzioni e nelle Istituzioni.

Osservazioni conclusive

Il Lazio e le sue province (soprattutto le due a sud di Roma) sono teatro da diversi anni di un crescente e preoccupante fenomeno di infiltrazione e radicamento di organizzazioni criminali sul territorio, in grado di penetrare nel tessuto economico, politico e sociale, perché attratte da attività economiche e da infrastrutture presenti nella regione. Un nuovo fronte è dunque rappresentato dalla cosiddetta "Quinta mafia", che controlla le attività illegali nelle regioni del Sud, in particolare nel basso Lazio, estendendosi alle regioni del Centro e del Nord Italia (della Ratta-Rinaldi, Rinaldi, Ioppolo, Ricotta, 2012).

E i giovani della provincia di Latina, a ben vedere, si sentono insicuri. Soprattutto quelli che vivono nei centri di più ampie dimensioni, dove ci sono quartieri in cui "se sparano" e "se ammazzano", in cui la conflittualità sociale si manifesta in maniera diretta, perché l'ambiente è degradato e la microcriminalità è diffusa (Castel, 2004). Non sempre, però, i ragazzi riescono a tracciare confini netti tra criminalità comune e organizzata. Questi, infatti, appaiono spesso sfumati e i mezzi di comunicazione non hanno saputo efficacemente delineare le connessioni tra criminalità diffusa e alcune espressioni del fenomeno mafioso (della Ratta-Rinaldi, Ioppolo, Ricotta, 2015). La quasi totalità degli studenti mostra, infatti, consapevolezza sulla diffusione della mafia e sulla sua gravità a livello nazionale (*Concern about*

Faruggia

crime), ma questa scema nel momento in cui l'attenzione viene posta sul loro territorio di appartenenza (*Fear of crime*). Nonostante la mafia rappresenti una pericolosa minaccia per la società civile e per il godimento dei diritti democratici di cui possiamo quotidianamente fare esperienza, si ha difatti la tendenza a percepirla come lontana da noi (Siebert, 2010). In tale quadro, fanno eccezione alcuni studenti dell'Alberghiero che, vivendo in aree sensibili dei comuni di Latina o di Aprilia, riportano puntualmente episodi legati al crimine organizzato a cui hanno assistito in prima persona.

Questa percezione edulcorata e vaga e la difficoltà, in più casi, di dare una corretta definizione al fenomeno mafioso non devono stupire, se si pensa che i mass media – e in particolare le fiction televisive – sono la principale fonte di informazione da cui gli studenti intervistati traggono conoscenza sul fenomeno mafia. In tutte le forme di produzione mediatica, infatti, ci imbattiamo nella maggior parte dei casi in una rappresentazione stereotipata della mafia e in una versione “seduttiva” dei boss mafiosi (Anello, 2013; Punzo, 2013). È così che il Lupo, il Freddo o Rosi Abbate, diventano degli eroi da emulare, mentre le Forze dell'Ordine appaiono incapaci di contrastare il dilagare del fenomeno mafioso. Ed è proprio contro la politica e le sue istituzioni che gli studenti puntano il dito, confermando le principali risultanze in merito a livello nazionale: rappresentanti politici, amministratori locali ed anche operatori delle Forze dell'Ordine vengono visti come corrotti, avidi di potere, disinteressati alle sorti della Nazione. Tale sfiducia immobilizza i giovani intervistati e su tale immobilismo la mafia rischia di guadagnare terreno.

Riferimenti bibliografici

- Anello F. (2013). La mafia nelle fiction. In: D'Amato M., a cura di, *La mafia allo specchio. La trasformazione mediatica del mafioso*. Milano: FrancoAngeli.
- Barbagli M. (1999). *Egregio signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*. Bologna: il Mulino.
- Battistelli F. (2008). *La fabbrica della sicurezza*. Milano: FrancoAngeli.
- Battistelli F. (2011). Sicurezza urbana: il paradosso dell'insicurezza e il dilemma della prevenzione. *Rassegna italiana di Sociologia*, 2: 201-228. DOI: 10.1423/34986
- Battistelli F. (2016). *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*. Roma: Donzelli.
- Bauman Z. (1999). *La Società dell'incertezza*. Bologna: il Mulino.
- Bauman Z. (2004). *La solitudine del cittadino globale*. Milano: La Feltrinelli.
- Castel R. (2004). *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Torino: Einaudi.
- Cittalia (2008). *I piccoli comuni e la sicurezza. Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni*. Roma: Fondazione Anci Ricerche.
- Cittalia (2009). *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*. Roma: Fondazione Anci ricerche.
- Cornelli R. (2008). *Paura e ordine nella modernità*. Milano: Giuffrè.
- della Ratta-Rinaldi F., Ioppolo L., Ricotta G. (2012). Con i loro occhi. L'immaginario mafioso tra i giovani. *Quaderni di Libera con Narcomafie*. Torino: Edizione Gruppo Abele.

Faruggia

- della Ratta-Rinaldi F., Ioppolo L., Ricotta G. (2013). L'immaginario mafioso tra gli studenti delle scuole superiori. I risultati di una ricerca sociologica nel Centro-Nord Italia. In: Balzola, Barbaro, a cura di, *Società disonorata. Identikit delle mafie italiane*. Milano: Mondadori.
- Dipartimento Innovazione e società (2009). *Periferie insicure? Insicurezza e sicurezza nei cinque capoluoghi della Regione Lazio*. Osservatorio per la legalità e la sicurezza della Regione Lazio. Testo disponibile al sito: <http://www.diss.uniroma1.it>.
- Eures (2012). *Rapporto sullo stato delle province del Lazio*. Testo disponibile al sito: <http://www.eures.it>.
- Faruggia F., Ricotta G. (2010). *Sicurezza urbana e periferie. Due studi di caso a Roma*. Roma: Aracne.
- Furedi F. (2006). *Culture of fear revisited: risk-taking and the morality of low expectation*. New York: Continuum.
- Furstenberg F.F. (1971), Public reaction to crime in the streets, *The American Scholar*, XL, 4: 601-610.
- Galantino M.G., Ricotta G. (2014). *Domanda di sicurezza e politiche locali. Il caso del Lazio*. Milano: FrancoAngeli.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Bologna: il Mulino.
- Ioppolo L., della Ratta-Rinaldi F., Ricotta G. (2015), Vista dal Nord. Educazione antimafia e immaginario mafioso in Piemonte e Lombardia. *Quaderni di Libera con Narcomafie*. Torino: Edizione Gruppo Abele.
- Iriad (2014). *Percezione della sicurezza e diffusione della criminalità organizzata nella Provincia di Latina*. Testo disponibile al sito: <http://www.archiviodisarmo.it>.
- Istat (2002). *Annuario di statistiche giudiziarie penali*. Testo disponibile al sito <http://www.istat.it>.
- Istat (2013). *Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Testo disponibile al sito: <http://www.istat.it>.
- Istat (2015). *Rapporto Bes. Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Testo disponibile al sito: <http://www.istat.it>.
- Libera (2011). *La Quinta mafia. Nomi e numeri del radicamento criminale nel Lazio*. Testo disponibile al sito: <http://www.libera.it>.
- Mela A. (2006). Le paure e gli spazi urbani. In Amendola G., a cura di, *Paure in città*. Milano: Angeli.
- Melossi D., Selmini R. (2009). 'Modernisation' of institutions of social and penal control in Italy/Europe: the "new" crime prevention. In: Crawford A., a cura di, *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Portland: William.
- Osservatorio Europeo sulla Sicurezza (2015). *Nella "terra di mezzo" fra terrore globale e paura quotidiane*. Testo disponibile al sito: <http://www.demos.it>.
- Pajno A., a cura di (2010), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Punzo V. (2013), I protagonisti. Un'analisi qualitativa della rappresentazione del boss mafioso. In: D'Amato M., a cura di, *La mafia allo specchio. La trasformazione mediatica del mafioso*, Milano: FrancoAngeli.
- Regione Lazio (2009). *Indagine sulla percezione della sicurezza dei cittadini del Lazio*. Testo disponibile al sito: <http://www.ristretti.it>.
- Regione Lazio (2011). *Rapporto sullo stato della sicurezza e sull'andamento della criminalità nella Regione Lazio*. Testo disponibile al sito: <http://download.repubblica.it>.
- Ricotta G. (2012), Sicurezza urbana e tolleranza zero, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1: 117-133.
- Ricotta, G. (2015). Le politiche di sicurezza urbana in Italia: neoliberalismo e nuova punitività. In: Moini G., a cura di, *Neoliberalismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.
- Selmini R., a cura di (2004). *La sicurezza urbana*. Bologna: il Mulino.
- Siebert R. (2010). Resoconti del mondo accanto: quotidianità e criminalità. In: Schermi M., a cura di, *Crescere alle mafie. Per una decostruzione della pedagogia mafiosa*. Milano: FrancoAngeli.
- Tizian G. (2011). *Gotica. 'Ndrangheta, mafia e camorra oltrepassano la linea*. Roma: Round-Robin.

Roma a Roma tra ghettizzazione e inclusione

di *Giulia Ferrara**

Abstract

The article analyzes the roma policies implemented in Rome from the Nineties to now and illustrates the results from a qualitative research on the status of roma inclusion in the Rome's urban area. Article emerges the inadequacy of the security approach in the management of the "roma problem" and underlines the need for inclusion policies able to accept the diversity and reduce contemporary poverty and social exclusion.

Key words: roma, social inclusion, urban marginality, social exclusion, security approach, place-based policies.

Parole chiave: rom, inclusione sociale, marginalità urbana, esclusione sociale, approccio securitario, politiche *place-based*.

Insicurezza ed esclusione sociale appaiono come le caratteristiche distintive della contemporaneità e conseguenze dirette della società globalizzata di stampo neoliberista. Nelle società contemporanee si assiste all'aumento dell'esclusione sociale di ampie fasce della popolazione e al ritorno di quelle che Castel (2004) chiama le "nuove classi pericolose" rappresentate da gruppi marginali, e da individui, spesso di origine etnica diversa che portano sulle loro spalle il peso di gran parte della miseria sociale.

Gli spazi urbani periferici si sono «etnicizzati e impoveriti» (Castel, 2008: 30) trasformandosi in aree in cui la marginalità e l'esclusione sociale sono annoverati tra i maggiori fattori di disordine urbano e insicurezza. Tra esclusione, insicurezza e città esiste un rapporto di influenza reciproca (Cittalia, 2010) dove la povertà e la marginalità incidono sullo sviluppo della città e la città stessa, con le sue regole e le sue dinamiche, incrementa i processi di esclusione e insicurezza sociale.

In questo quadro sicurezza e inclusione si sviluppano in contrapposizione l'una all'altra e l'impostazione securitaria che ha dominato fino ad ora le politiche urba-

*Sapienza Università di Roma. giulia.ferrara@uniroma1.it

Ferrara

ne e di sicurezza ha generato un aumento dell'esclusione sociale delle fasce di popolazione più marginali. Le *policy* in materia di sicurezza hanno tralasciato la dimensione sociale e strutturale dell'esclusione contemporanea, concentrandosi su strumenti di prevenzione situazionale che hanno favorito la marginalizzazione di determinate categorie di persone, alimentando la formazione di un conflitto urbano a bassa intensità (Ricotta, 2013).

I gruppi più marginali, specie se di altra origine etnica, sono diventati i destinatari privilegiati di politiche repressive e di controllo essendo l'incarnazione delle paure dei cittadini. Secondo Wacquant (2006), l'ambiguità di fondo nella gestione della nuova sicurezza urbana si trova nell'equiparazione tra criminalità e disagio sociale avvenuta attraverso il trattamento omogeneo dei comportamenti criminali e dei comportamenti che producono fastidio, le cosiddette *incivilities* agite dagli "esclusi". Queste «vite di scarto» (Bauman, 2005) hanno assunto rilevanza nello spazio pubblico, essendo l'incarnazione vivente, visibile e quindi minacciosa dell'insicurezza sociale contemporanea.

In questo quadro le minoranze etniche rimangono i gruppi che maggiormente subiscono il meccanismo dell'esclusione sociale e i destinatari privilegiati di politiche repressive. Nello specifico i rom sono, in tutta Europa, le persone più esposte al rischio povertà, discriminazione multipla e esclusione sociale. Nonostante lo sforzo dell'UE verso una maggiore inclusione dei rom, le statistiche disponibili (FRA, UNDP, 2012) mostrano quanto la strada verso un'effettiva inclusione di queste persone all'interno delle società europee sia lunga e complessa.

1. Le politiche per i rom del Comune di Roma

La questione rom assume tutta la sua problematicità all'interno delle grandi città, perché è a questo livello che si sviluppano le forme più forti dell'esclusione sociale contemporanea. La realtà romana è la cartina tornasole della situazione dei rom in Italia¹ ed è il risultato di politiche nazionali e locali che hanno affrontato il tema dell'esclusione sociale solo dal punto di vista della sicurezza.

Il nostro paese non ha mai sviluppato un approccio organico all'inclusione sociale e il modello complessivo appare fortemente marginalizzante, territorialmente frammentato, e registra un continuo sotto-finanziamento degli interventi di inclusione sociale. In riferimento alle comunità rom si può affermare come sia mancata una politica dotata di un livello minimo di coerenza e articolazione. Il Ministero dell'Interno ha affrontato il fenomeno in termini prevalentemente di ordine pubbli-

¹In Italia, si stima una presenza media di circa 110.000/180.000 persone definibili come rom che corrispondono al 0,23% della popolazione totale, di questi solo 40.000 persone circa vivono nei campi in una condizione di forte esclusione sociale (UNAR, 2012).

Ferrara

co e a livello subnazionale, dalla seconda metà degli anni Ottanta, quasi tutte le Regioni hanno legiferato per tutelare il “diritto al nomadismo” e alla sosta, delineando regolamenti per l’allestimento delle aree attrezzate, i cosiddetti “campi nomadi”. Questa scelta politica ha rafforzato lo stereotipo che vede i rom come nomadi² e dato il via alla creazione di quello che è stato definito, il «Paese dei campi» (ERRC, 2000), perché siamo l’unico paese europeo ad aver istituzionalizzato i campi come forma dell’abitare per i rom³.

Nel 2007 inizia la cosiddetta “stagione della sicurezza”, e i rom dei campi diventano i destinatari di politiche securitarie e ulteriormente escludenti. Con il decreto del 21 maggio del 2008 «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia», i rom vengono riconosciuti dal governo come la causa di un serio allarme sociale, equiparati a una calamità naturale e la loro mera presenza è considerata un’emergenza.

La stagione “emergenziale” si è conclusa sulla carta a suon di sentenze. Infatti, il Consiglio di Stato nel 2011 ha considerato illegittimo il decreto emergenza nomadi, e la decisione è stata definitivamente confermata dalla Cassazione nel 2013. Nonostante questo, e nonostante l’approvazione da parte del governo della Strategia Nazionale per l’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti del 2012⁴, le condizioni di vita di coloro che vivono nei campi non sono migliorate perché il *leitmotiv* di ogni azione pubblica è tuttora quello dell’approccio emergenziale e segregante.

Il caso dei rom a Roma è l’esempio lampante di come politiche marginalizzanti, segreganti e di criminalizzazione della povertà abbiano approfondito le fratture all’interno della società urbana, peggiorando le condizioni di vita dei rom e non, e allontanato l’orizzonte dell’inclusione. Le istituzioni romane iniziano a interessarsi alla “questione rom” in modo strutturato negli anni Ottanta, privilegiando fin da subito i campi come spazio abitativo e sociale riservato ai rom⁵ (Ardolino, Naletto, Pasquali, Santilli, 2013). Da allora il campo è rimasto, nella sostanza, il nucleo centrale degli interventi sociali e assistenziali nei confronti dei rom, e le scelte delle diverse amministrazioni si sono sempre basate sul presunto nomadismo, malgrado

²Solo le Regioni Veneto, Toscana ed Emilia Romagna hanno riconosciuto ufficialmente la stanzialità delle popolazioni rom.

³In questa sede, per motivi di spazio, non verranno analizzate le politiche per l’inclusione dei rom adottate dagli altri paesi europei. Per approfondimenti vedi Giulia Ferrara, *Esclusione e inclusione sociale delle minoranze etniche a Roma: il caso delle comunità rom*, Dottorato di ricerca in Sociologia e Scienze Sociali XXVII ciclo, Sapienza Università di Roma, 2015.

⁴In attuazione della comunicazione della Commissione Europea N.173/2011.

⁵Con la Legge regionale n.82 del 1985 “Norme a favore dei rom” nascono i primi spazi sosta istituzionalizzati per i rom.

Ferrara

a Roma, e in generale in Italia, esso sia un fenomeno numericamente irrilevante all'interno delle comunità rom (UNAR, 2012).

Con la prima e la seconda giunta Rutelli comincia l'iter politico e amministrativo che porta alla situazione attuale dei rom a Roma. In questi anni le politiche per i rom si strutturano esclusivamente intorno ai campi e agli sgomberi connessi alla costruzione dei nuovi campi⁶.

Ma è tra il 2005 e il 2009, con le amministrazioni Veltroni prima e Alemanno poi, che la situazione prende definitivamente la piega di cui oggi si occupano i media nazionali e locali. Nel 2005 e nel 2006 continuano ad opera del sindaco Veltroni gli sgomberi forzati, avviati da Rutelli, e nel 2007 con il «Patto per Roma Sicura» viene esplicitato l'approccio securitario rispetto alla questione rom, che viene ricondotta all'ambito di azione delle politiche per la sicurezza e per un'ordinata convivenza civile, mentre l'inclusione sociale viene menzionata solo dopo l'affermazione di una necessità urgente di contenimento della popolazione rom. È lo stesso sindaco Veltroni che dichiara di voler seguire un approccio che spazia tra «umanità e sicurezza» (Stasolla, 2012, p.28).

Il sindaco, come il suo predecessore Rutelli, prevede per i rom un piano per la costruzione di quattro nuovi «villaggi della solidarietà» in aree attrezzate site al di là del Grande Raccordo Anulare, - ovvero lontane dalla città abitata -, in grado di ospitare 1.000 persone, nonché l'abbattimento di insediamenti abusivi con successiva riqualificazione delle aree liberate.

Nell'aprile 2008 si tengono a Roma le nuove elezioni comunali, ed i rom sono un argomento centrale su cui ruota la campagna elettorale dei due candidati sindaco, Francesco Rutelli e Gianni Alemanno, che individuano in loro il problema principale da affrontare a Roma in nome della pubblica sicurezza. Il vincitore risulterà Gianni Alemanno, che insieme al Prefetto Giuseppe Pecoraro presenterà nel 2009 il nuovo Piano Nomadi per Roma.

Il nuovo Piano Nomadi, viene elaborato sulla base dei nuovi poteri concessi al Prefetto dal governo centrale con il decreto⁷ che dichiara lo «stato di emergenza» per le popolazioni «nomadi» in Campania, Lazio e Lombardia, e stanziava milioni di euro per «gestire l'emergenza rom». Il Piano prevede la costruzione, fuori dall'area urbana, di 13 «villaggi autorizzati» in grado di ospitare, su un totale di oltre 7.000 rom che vivono nei campi nella Capitale, 6.000 persone⁸. Le autorità stabiliscono

⁶Il piano di Rutelli per i campi nomadi prevedeva un investimento di 12 miliardi di lire per la realizzazione di trentacinque «villaggi attrezzati». L'Ufficio Nomadi fu incaricato di procedere alla riorganizzazione degli insediamenti attraverso un programma di sgomberi dei campi abusivi e di allestimento di nuove aree.

⁷http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=39105

⁸Gli interventi previsti dal Piano Nomadi sono: la chiusura di 80 «campi abusivi» e di 14 «tollerati»; la bonifica delle aree sgomberate; la creazione di 13 «villaggi autorizzati»; la realizzazione di un censimento.

Ferrara

quindi per i nuovi campi una capacità ricettiva inferiore rispetto ai numeri reali, e per le più di 1.000 persone lasciate fuori non si hanno risposte in merito alla loro collocazione (Stasolla, 2012). Il Piano Nomadi si basa, sulla carta su: il riordino strutturale degli insediamenti rom della Capitale e la valorizzazione dell'individuo al fine di eliminare le discriminazioni e di promuovere il principio della parità di trattamento indipendentemente dall'origine etnica (Comune di Roma, 2011). Nel Piano Nomadi ricorre numerose volte il binomio della solidarietà e legalità che assomiglia molto all'approccio del sindaco Veltroni, basato sull'umanità e legalità. Questo dimostra come a Roma le politiche applicate ai rom hanno una storia bipartisan e l'ultimo Piano Nomadi è solo il prolungamento di approcci già applicati in passato.

Le critiche al Piano Nomadi di Roma sono numerose, l'intervento rappresenta solo un tentativo di razionalizzazione del mosaico di insediamenti esistenti e si fonda su alcune premesse che compromettono la sua efficacia: è ancora basato sulla logica dei campi; è concepito in un'ottica di sicurezza piuttosto che di inclusione; esclude dall'intervento circa 1.000 rom; non offre alternative al campo (Cittalia, 2011). Secondo Amnesty International (2010), il Piano Nomadi non rappresenta una soluzione efficace in quanto non facilita l'accesso dei rom ad un alloggio convenzionale.

Rispetto alla dimensione economica dell'intervento, è stato calcolato che per i soli sgomberi l'Amministrazione ha sostenuto una spesa di circa 8-10 milioni di euro dal 2009 al 2012 (Associazione 21 Luglio, 2013). A questa cifra vanno aggiunte le spese per i campi: in totale, tra il 2005 e il 2011 il mantenimento del sistema campi nella Capitale ha comportato complessivamente una spesa di 86.247.106 euro (Ardolino, Naletto, Pasquali, Santilli, 2013).

Nonostante le ingenti spese, la condizione dei rom a Roma è peggiorata e l'impostazione securitaria del Piano Nomadi di fatto ha portato al solo allontanamento dei rom dal centro città, proprio perché la strategia è stata quella della rimozione del problema e non della sua effettiva soluzione (Baldin, Zago, 2011). Nel 2011, a seguito della dichiarazione di illegittimità del decreto emergenza nomadi, arriva il blocco dei fondi per il Piano Nomadi.

La giunta comunale, di centro-sinistra, insediatasi nel giugno 2013 guidata dal sindaco Ignazio Marino, non si è discostata dagli interventi precedenti e il linguaggio del sindaco si è basato, nuovamente, su termini quali "sicurezza" e "legalità". Tra gli interventi positivi della sua Giunta sono da citare: una circolare dell'aprile 2014 in cui viene vietato l'uso del termine "nomadi" in tutti gli atti del comune e la convocazione della prima riunione del "Tavolo regionale per l'inclusione e l'integrazione sociale delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti" (in base alla determinazione regionale G01751 del 18 febbraio 2014). La prima riunione del Tavolo (14 aprile 2014) è un segnale importante che dimostra una maggiore attenzione del Comune e della Regione al tema dell'inclusione dei rom, anche se

Ferrara

l'Associazione 21 Luglio (2015) denuncia come a questa prima riunione non ne sia seguita nessun'altra.

Nel dicembre del 2014 l'inchiesta "Mafia Capitale" mette in luce il sistema corruttivo-mafioso presente a Roma che riguarderebbe anche gli appalti per la gestione dei campi rom. L'inchiesta ha fatto emergere l'immenso business dei campi gestito dalla cosiddetta "cupola romana", infiltrata in vari settori della pubblica amministrazione, e ha coinvolto dall'interno le stesse istituzioni comunali e le associazioni ponendo serie domande sulla legittimità degli appalti per la gestione dei campi. Il sindaco Marino sembra prendere atto della sconvolgente realtà emersa e, in merito ai rom, nel dicembre 2014 afferma la volontà di superare definitivamente la logica dei campi. Nonostante questo, però, la Giunta Marino ha espresso solo dichiarazioni di principio e ha agito in sostanziale continuità con il passato (Lunaria, 2014)⁹.

Nel 2015 si è assistito ad una nuova *escalation* del numero degli sgomberi. In particolare l'Associazione 21 Luglio denuncia la loro forte impennata a partire dal 13 marzo 2015, in concomitanza con l'annuncio, da parte di Papa Francesco, del Giubileo della Misericordia. Dal giorno della proclamazione dell'Anno Santo, gli sgomberi forzati sono triplicati, passando da 3 sgomberi al mese ad una media mensile di 10 sgomberi dal 13 marzo al 30 settembre 2015. Nuovamente quindi si assiste a Roma ad una stretta sul decoro urbano a sfavore delle politiche di inclusione, cioè di nuovo i rom vengono spostati da una parte all'altra della città per nascondere al mondo le condizioni in cui sono costretti a vivere a Roma.

⁹In base agli ultimi dati disponibili i "villaggi" presenti a Roma sono, in ordine cronologico di nascita, Lombroso (2000), Candoni (2000), Gordiani (2002), Camping River (2005), Castel Romano (2005), Salone (2006), La Barbuta (2012). Secondo i dati ufficiali nei 7 "villaggi" nel 2014 risiedevano circa 4.300 rom – tra cui 2.095 minori – suddivisi in 765 nuclei familiari (Associazione 21 Luglio, 2015). Oltre a questi ci sono circa 2.500 rom e sinti in emergenza abitativa che vivono all'interno dei cosiddetti "campi non attrezzati" o in insediamenti informali. I primi sono insediamenti storici, nei quali, in alcuni casi, il Comune eroga un servizio di accompagnamento scolastico. I secondi sono invece micro insediamenti abitati prevalentemente da rom rumeni, nel 2014 se ne contavano circa 200. Oltre ai "villaggi attrezzati" l'amministrazione ha realizzato, dal 2009 ad oggi, 5 "centri di raccolta rom" gestiti direttamente dal Comune, in ordine cronologico di nascita sono: via Salaria (2009), via Amarilli (2010), "Best House Rom" (2012), via San Cipirello (2014), via Toraldo (2014). La collocazione delle strutture, la loro organizzazione e la loro gestione interna è simile a quella dei "villaggi" e al loro interno nel 2014 risiedevano circa 1.000 rom (Associazione 21 Luglio, 2015).

Ferrara

2. Una rilevazione qualitativa sullo stato di inclusione sociale dei rom a Roma

Allo scopo di approfondire il tema dell'inclusione dei rom e i problemi che queste popolazioni vivono nel territorio di Roma¹⁰, è stata effettuata un'indagine qualitativa che, senza avere la pretesa di una rappresentatività statistica, si è posta come obiettivo quello di far emergere e raccogliere le opinioni di testimoni privilegiati in merito alle politiche di inclusione dei rom implementate a Roma, per rintracciare criticità e punti di forza.

Dopo una prima fase consistita in un'analisi documentale, che ha permesso la raccolta di tutti i dati disponibili in merito alla presenza e alle condizioni di vita dei rom a Roma, nonché degli interventi politici messi in atto dalle autorità locali, si è proceduto all'individuazione dei testimoni privilegiati a cui sottoporre le interviste. La scelta dei testimoni è stata effettuata sulla base della loro rilevanza rispetto all'oggetto studiato ed in totale, nel periodo che va dall'8 marzo 2013 al 6 agosto 2014, sono state eseguite 15 interviste¹¹. Per la raccolta dei dati, si è scelto lo strumento dell'intervista semi-strutturata¹². Le interviste sono state somministrate faccia a faccia, raggiungendo nelle loro sedi di lavoro le diverse personalità coinvolte nell'indagine.¹³

Il quadro che emerge dalla ricognizione empirica a Roma è sconcertante. Tutti gli intervistati individuano una serie di problematiche complesse e interconnesse tra loro, che hanno come base comune la condanna unanime del Piano Nomadi, che rappresenta per la maggioranza di loro la continuazione di politiche iniziate negli anni Novanta con Rutelli, portate avanti da Veltroni ed infine realizzate da

¹⁰Secondo l'ultimo censimento effettuato dal Comune di Roma (2011), nel territorio urbano sono presenti circa 7000 rom che vivono in insediamenti ufficiali o abusivi.

¹¹È necessario sottolineare come molte delle personalità contattate non si sono rese disponibili a rilasciare dichiarazioni sull'argomento, ed è questo il motivo per il quale si è riusciti a realizzare solo un totale di 15 interviste. Intervistati: n.2 presidenti di associazioni, cooperative e fondazioni; n.3 operatori di cooperative, associazioni e fondazioni; n.1 esponente dell'UNAR; n.1 esponente dell'Ufficio Rom, Sinti e Caminanti di Roma Capitale; n.2 senatori della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato; n.2 esponenti dell'Ufficio per la Pastorale delle Migrazioni della Diocesi di Roma; n.1 esponente della Fondazione Migrantes; n.2 mediatori culturali rom; n.1 esponente dell'Agenzia di Sanità Pubblica della Regione Lazio.

¹²La scaletta dell'intervista ha previsto: una prima sezione riguardante i maggiori problemi dei rom a Roma; una seconda parte centrata sulle criticità e i vantaggi del Piano Nomadi; una terza parte, riguardante le differenze tra la giunta Alemanno e quella Marino; ed un'ultima parte dedicata agli ostacoli che impediscono il superamento dei campi e agli interventi più urgenti per attivare un processo di inclusione attiva dei rom.

¹³Da specificare che l'unica intervista rilasciata per iscritto e non di persona è stata quella realizzata presso l'Ufficio Rom Sinti e Caminanti, a causa della disponibilità dell'addetto a rispondere soltanto in questo modo.

Ferrara

Alemanno. Le questioni più rilevanti emerse dall'indagine evidenziano le seguenti problematiche:

- La debolezza della rappresentanza e della partecipazione rom. Da una parte il mondo dell'associazionismo appare diviso tra chi, nonostante sia critico, continua a collaborare con l'amministrazione e chi rifiuta di avallare le politiche comunali ma rimane fuori dal sistema perdendo la capacità di incidere su di esso; e dall'altra ci sono i rom che non sono riusciti a creare una sorta di rappresentanza, seppur parziale, attraverso la quale lottare per vedere riconosciuti i propri diritti. Nella storia dell'acquisizione dei diritti da parte delle minoranze, la fase dell'autocoscienza della propria situazione e della rivendicazione dei diritti è fondamentale. I rom non sono riusciti a farlo, i motivi di questo possono essere ritrovati nei processi di dipendenza, assuefazione e logoramento che il campo produce, nella mancanza di una coscienza civile e politica e di uniformità culturale, sociale e economica tra le diverse comunità rom.
- La mancanza totale di dialogo e di ascolto tra amministrazione comunale e mondo dell'associazionismo. Dalle interviste emerge come i rapporti tra associazioni e amministrazione hanno subito un peggioramento durante la Giunta Alemanno. Il sindaco di centro-destra, infatti, aveva deciso di puntare tutto sul rapporto diretto con i presunti "capi" rom escludendo dal processo le associazioni che da anni lavoravano nei campi. Uno degli intervistati dichiara, nell'aprile 2014: «Le associazioni, noi e altre, siamo stati totalmente esclusi dalla possibilità anche di dire la nostra idea, non c'è stato alcun modo per interloquire con l'amministrazione». Sulla base delle testimonianze emergono due problemi principali, rispetto all'operazione dell'ex sindaco Alemanno. Da un lato il sistema impositivo e non partecipativo alla base del processo di selezione della "rappresentanza" (Alemanno nominò il suo delegato senza alcun tipo di consultazione né tra i rom né tra le associazioni operanti nel campo). Dall'altro lato la totale esclusione delle associazioni, denigrate e accusate di essersi arricchite alle spalle dei rom, e la conseguente spaccatura tra associazioni e rom che a fatica stanno, oggi, riallacciando un rapporto di fiducia reciproca. Uno degli intervistati (maggio 2014) afferma: «gli ultimi cinque anni hanno portato ad uno scollamento in cabina di regia tra rom e associazioni, associazioni e amministrazione e quindi ognuno viaggia da solo»
- Il sottofinanziamento alle attività di promozione sociale nei campi durante il Piano Nomadi. Molti degli intervistati individuano un'unica differenza tra le diverse amministrazioni: con Alemanno si è verificato uno sbilanciamento verso la sicurezza manifestatosi nel calo di finanziamenti verso la dimensione sociale degli interventi. Un intervistato (aprile 2013) sostiene che oggi i presidi socio-sanitari all'interno dei campi e le stesse attività relative alla scolarizzazione sono attività marginali che vengono portate avanti a fatica: «l'amministrazione comunale ha investito sempre meno, la scolarizzazione ha

Ferrara

perso ogni progettualità e finalità, così come le attività di promozione socio-sanitaria nei campi». Inoltre diversi intervistati manifestano serie preoccupazioni circa la gestione clientelare dei campi durante il Piano Nomadi. Uno di loro dichiara (aprile 2014), come il Piano Nomadi di Alemanno: «è servito ad avere 32-34 milioni di euro da spendere con gli amici, gli amici degli amici ecc. (...) I tanti soldi dell'emergenza rom sono serviti per cooperative, ditte istituti di vigilanza che hanno sistemato o costruito nuovi campi». Queste dichiarazioni vengono confermate dall'inchiesta Mafia Capitale, che ha evidenziato la connessione tra l'amministrazione capitolina e il malaffare¹⁴.

- La superficialità delle dichiarazioni rilasciate dal funzionario dell'Ufficio Rom, Sinti e Caminanti di Roma Capitale. Innanzitutto questi sostiene di non rilevare alcuna criticità nel Piano Nomadi (anche se dichiara che l'amministrazione Marino intende superarli) e imputa il fallimento dell'intervento alla decisione del Consiglio di Stato che lo ha dichiarato illegittimo. Anche in riferimento ai campi, le uniche problematiche che, a parere del funzionario, limitano la ricerca di soluzioni alternative sono di tipo economico. Rispetto alla complessità del tema che emerge dalle opinioni di tutti gli altri intervistati, una tale riduttiva dichiarazione è imputabile ad una mancanza di conoscenza della realtà oppure a una sottovalutazione della stessa.
- La mancanza di volontà politica nel superare i campi. Dal mondo associativo ed istituzionale proviene una netta condanna dell'operato dell'amministrazione capitolina, e sono in molti ad evidenziare come non esistono ancora soluzioni abitative alternative ai campi. Le motivazioni vengono rintracciate nel fatto che l'inclusione dei rom viene considerata politicamente svantaggiosa in quanto danneggia l'acquisizione del consenso, secondo uno degli intervistati (maggio 2014) la politica ha «una paura folle di questa cosa dei rom e quindi nessuno è in grado di dire mi metto io, mi prendo le critiche ma è una cosa che va fatta per il bene della collettività». In questo senso, i rom vengono strumentalmente usati dalla politica per ottenere consensi e voti ma nessuno fino ad ora si è impegnato a promuovere la loro inclusione.

Rispetto alle priorità per attivare un processo di inclusione efficace molti intervistati insistono, oltre che sul superamento definitivo dei campi, anche sulla dimensione educativa che permetterebbe di decostruire l'immagine stigmatizzata dei rom all'interno della società favorendo la riuscita degli interventi di inclusione sociale. Come afferma uno di loro (aprile 2014): «la questione dei rom è un problema di dialogo tra mondi».

Inoltre la totalità degli intervistati ritiene prioritarie sia la ricerca di soluzioni abitative alternative sia la progettazione di percorsi individuali. Uno di loro afferma

¹⁴ <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/474869/Mafia-capitale-il-business-dei-campi-rom-terreno-fertile-per-la-criminalita>

Ferrara

(marzo 2013): «nei campi ci sono famiglie che hanno storie di immigrazione diverse, quando si tratta di immigrazione, prospettive di vita diverse, condizione sociale diversa e per questo non si può pensare ad un progetto unico che comprende tutto questo».

Il mondo associativo, e gli stessi rom evidenziano la necessità di abbandonare politiche assistenzialistiche e di controllo ed equiparare pian piano queste persone agli altri cittadini con le loro autonomie e responsabilità. Separare la questione culturale da quella sociale è una priorità, e la fine delle politiche etnicizzate rappresenta l'inizio di una nuova stagione di politiche inclusive capaci di affrontare il problema come una questione di povertà e marginalità urbana e non come la "questione rom".

Conclusioni

La complessità della marginalità urbana contemporanea richiede risposte composite e diversificate, in grado di accogliere le diversità e di racchiuderle all'interno del grande cappello dell'inclusione.

La promozione di campagne di sensibilizzazione e informazione a livello nazionale e locale appare tra le priorità per la riuscita di percorsi di inclusione efficaci, capaci di superare un'impostazione meramente emergenziale e securitaria nei confronti dei rom e della marginalità sociale estrema. Urgente risulta, inoltre, il ritorno all'ordinario, attraverso la progettazione di interventi di lungo periodo che coinvolgano tutte le realtà interessate dal fenomeno e l'intero territorio. È necessario superare approcci criminalizzanti e ghettizzanti ma anche il buonismo sterile che alimenta la costruzione sociale dei rom come categoria. I rom non sono utenti in quanto rom, ma lo diventano quando presentano le problematiche specifiche che li rendono destinatari dell'intervento sociale. Il problema rom è parte del più ampio fenomeno della crescita in termini qualitativi e quantitativi della povertà estrema e dell'esclusione sociale negli spazi urbani periferici.

Nonostante queste le esperienze di successo¹⁵, in Italia così come in Europa, dimostrano come l'inclusione dei rom sia un orizzonte possibile. Queste *best practices* sono frutto della collaborazione tra i diversi attori del territorio e si caratterizzano come interventi di lungo periodo che chiamano in causa tutte le dimensioni dell'inclusione.

La strada corretta per arrivare ad una reale e duratura riduzione della povertà e dell'esclusione sociale passa attraverso lo sviluppo di politiche integrate di *governance* multilivello *place-based*, cioè centrate sui luoghi e capaci di rilevare le spe-

¹⁵ Per approfondimenti si veda UNAR, 2013, *Il diritto alla casa. Idee e proposte dell'Italia per la Strategia 2020*, Quaderno LIL n.3/4 Gennaio 2013, Istisss Editore.

Ferrara

cificità territoriali. La creazione di un ambiente inclusivo e condiviso è la sfida a cui i territori sono chiamati a rispondere, dove la prevenzione sociale e l'inclusione rappresentano le chiavi per sperimentare nuovi sistemi urbani capaci di affrontare la questione sociale globale.

Riferimenti Bibliografici

- Amnesty International (2010) *La risposta sbagliata. Italia: il "Piano nomadi" viola il diritto di alloggio dei Rom a Roma*.
- Ardolino A., Naletto G., Pasquali A., Santilli C. (2013). *Il caso di Roma* In Berenice, Compare, Lunaria e Osservazione (a cura), *Segregare costa. La spesa per i "campi nomadi" a Napoli, Roma e Milano*, Open Society Foundation.
- Associazione 21 Luglio (2013) *Campi Nomadi s.p.a. Segregare, concentrare e allontanare i rom. I costi a Roma nel 2013*
- Associazione 21 Luglio (2015) *Rapporto Annuale 2014*.
- Bauman Z. (2005). *Fiducia e paura nella città*. Milano: Mondadori.
- Borja J., Castells, M. (2002) *La città globale. Sviluppo e contraddizioni delle metropoli del terzo millennio*. Novara: Istituto Geografico DeAgostini.
- Castel, R. (2004) *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Torino: Einaudi
- Castel, R. (2008). *La discriminazione negativa. Cittadini o indigeni?* Macerata: Quolibet.
- Cittalia (2010) *Città ai margini. Povertà estreme e governo delle aree urbane. Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali sulla marginalità sociale e le povertà estreme in Italia*.
- Cittalia (2011) *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità: il caso dei Rom e Sinti in Italia*.
- Comune di Roma (2011) *Allegato 7 allo schema del piano regolatore sociale 2011-2015 – Interventi per le popolazione rom*.
- ERRC (European Roma Rights Center). (2000). *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, serie "Rapporti nazionali", n. 9.
- FRA (Fundamental Rights Agency), UNDP (United Nation Development Program). (2012). *The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance*.
- Lunaria, a cura di. (2014) *Terzo Libro bianco sul razzismo in Italia*, Open Society Foundation, Roma.
- Ricotta, G. (2013). *Politiche di sicurezza, tolleranza zero e diritti umani. Una lettura sociologica*. In Splengler, F.M., Bedin, G.A., *Acesso à justiça, direitos humanos & mediação*, Curitiba: Multideia.
- Stasolla C. (2012). *Sulla pelle dei rom. Il Piano Nomadi della giunta Alemanno*, Alegre.
- UNAR, 2012, *Strategia Nazionale di Inclusione dei rom, sinti e caminanti 2012-2020*. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011.
- UNAR (2013) *Il diritto alla casa. Idee e proposte dell'Italia per la Strategia 2020*, Quaderno LIL n.3/4 Gennaio 2013, Istisss Editore.
- Wacquant L. (2006). *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza social*. Roma: Derive Approdi.

Il sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati SPRAR: tre casi tra criticità e best practices
di Daniele Ferretti*

Abstract

In Italy, cities play a fundamental role to face the highly complex challenges caused by the increase of the number of migrants. Local governments respond to this phenomenon with the System of Protection of Refugees And Asylum Seekers (SPRAR), which is the principal tool of social inclusion of foreign people. Therefore, in this paper will be illustrated the action of SPRAR in 3 urban contexts: Bergamo, Pesaro, Matera.

Keywords: SPRAR; urban security; reception; migration; inclusion.

Parole chiave: SPRAR; sicurezza urbana; accoglienza; immigrazione; inclusione.

Nell'“era delle migrazioni” (Castells, Miller, 2012) i movimenti migratori sono tra i principali fattori di mutamento del mondo contemporaneo, dove l'interdipendenza planetaria e i crescenti squilibri demografici, economici e sociali, alimentano la mobilità territoriale e favoriscono la comparsa di nuove aree di destinazione e di partenza (Ambrosini, 2011; Bonifazi, 1998; 2014; Cesareo, 2015; Giddens, 2000; Held *et al.* 1999).

La teoria sociologica, ponendosi criticamente rispetto all'approccio “economico” (Piore, 1979), analizza le mobilità contemporanee alla luce delle variabili culturali, sociali e politiche ed economiche che, con quelle individuali, agiscono come fattori di spinta (*push*) e di attrazione (*pull*) (Lee, 1966). Tale prospettiva permette di comprendere il carattere non sempre volontario della decisione di migrare, per uno scenario che intreccia discriminazioni, persecuzioni, violenze, con la ricerca individuale di sicurezza (Ambrosini, 2011; Bonifazi, 1998; Collinson, 1993; Castells, Miller, 2012; Galantino, 2015; Held *et al.*; Kaldor, 1999; Koser, 2005; Luciarini, 2011).

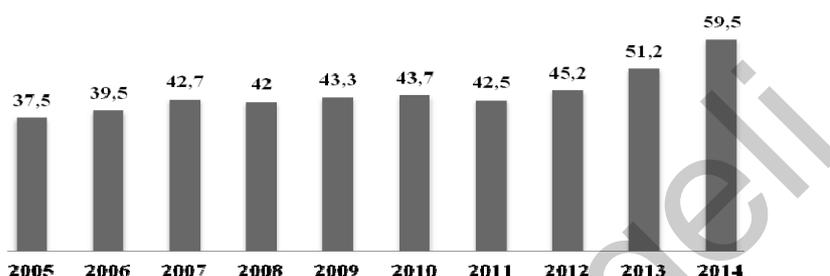
*Sapienza Università di Roma. daniele.ferretti@uniroma1.it

Sicurezza e scienze sociali IV, 1/2016

Ferretti

In tale quadro possono essere interpretati i recenti movimenti migratori di “richiedenti e titolari di protezione internazionale”. Questi stanno assumendo proporzioni sempre più rilevanti all’interno dei flussi globali, come mostrano i dati dell’UNHCR (Fig. 1), per cui nel periodo 2005-2014 il numero di persone in fuga ogni anno dalle guerre è passato da 37,5 milioni di persone a 59,5 milioni.

Fig. 1 - Numero di persone in fuga da guerre anni 2005-2014 (milioni)



Fonte: UNHCR (2015)

Numeri che interessano anche l’Italia, chiamata anch’essa recentemente a rispondere alle sfide poste dalle migrazioni forzate, in accordo al diritto internazionale (Benedetti, 2010).

L’Italia, dopo un secolo di emigrazioni, si è scoperta Paese d’immigrazione negli ultimi 25 anni (Bonifazi, 2014; Pugliese, 2006). Infatti, il numero di stranieri regolarmente residenti in Italia è passato dai 356.159 del 1991 ai circa 5 milioni attuali, pari all’8,3% della popolazione totale (Istat, 2015).

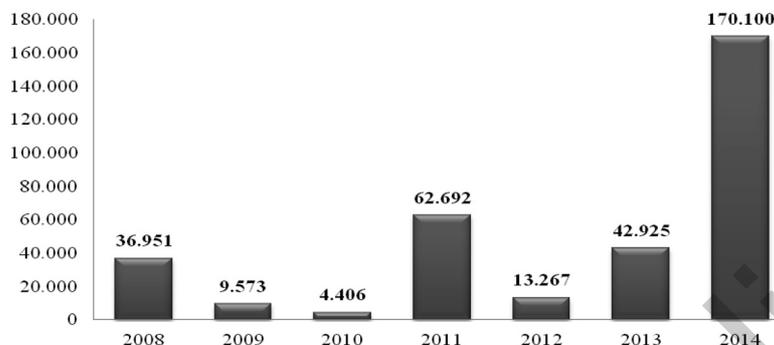
Una crescita contrassegnata da fattori quali l’esposizione al mare e la vicinanza geografica con alcuni teatri di crisi internazionali, che hanno determinato l’afflusso considerevole di profughi, richiedenti e titolari di protezione internazionale prima dalla regione balcanica e, attualmente, da quella mediterranea, con il riversarsi di migliaia di migranti sulle coste siciliane.

La prima significativa ondata migratoria sulla rotta centrale europea, che congiunge le due sponde del Mediterraneo (Zupi *et al.*, 2012), è avvenuta nel 2008 con l’arrivo di 36.951 persone. Dopo il brusco calo nei due anni successivi a causa della politica dei respingimenti in mare, effettuati dalle autorità libiche e italiane, i flussi sono ripresi con una certa intensità nel 2011 con lo scoppio delle cosiddette Primavera Arabe e della crisi libica, passando da 4.406 sbarchi del 2010 a 62.692.

Dopo la flessione del 2012 (13.267), nel 2013, sono 42.925 le persone sbarcate. Tuttavia, è nel biennio 2014-2015 che gli arrivi via mare crescono parallelamente all’aggravarsi dell’instabilità in Siria, Libia, Iraq, Somalia, Eritrea, Sud Sudan, Repubblica Centro-Africana, ad un ritmo mai registrato. Infatti, nel 2014 sono arrivate 170.100 persone e 121.500 nei primi 9 mesi del 2015 (Anci *et al.*, 2015).

Ferretti

Fig. 2 - Trend degli arrivi di migranti via mare in Italia 2008-2014



Fonte: Dati a cura del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, disponibili sul sito del Ministero dell'interno

A quest'ondata migratoria, l'Italia risponde con una serie di misure sia di carattere ordinario sia straordinario, atte a garantire il salvataggio in mare e il primo soccorso, nonché la seconda accoglienza sul territorio.

Il presente contributo si focalizza su questi ultimi interventi prendendo in esame il funzionamento della rete dello SPRAR (Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati) in 3 capoluoghi di provincia italiani: Bergamo¹, Pesaro, Matera¹.

1. L'integrazione degli immigrati: il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)

Le migrazioni si distinguono per il loro intersecarsi con diversi ambiti della realtà sociale. Per questo motivo, Sayad (2002) le definisce un "fatto sociale totale" che «coinvolge (e modifica) relazioni sociali, strutture economiche, dinamiche politiche oltre ad avere importanti dimensioni simboliche, identitarie, religiose e linguistiche» (Capello *et al.*: 14).

Tra i fenomeni sociali su cui l'immigrazione più incide nei Paesi di accoglienza, vi è la sicurezza. Tale legame è riscontrabile a tre livelli: quello reale, con la connessione tra immigrazione e criminalità (Dal Lago, 1999; 2012; Solivetti, 2012; Barbagli, 2008); a livello percepito, con il nesso movimenti migratori e insicurezza

¹Il presente lavoro si inserisce nella ricerca PRIN "La politica estera italiana di fronte alle nuove sfide del sistema internazionale: attori, politiche, istituzioni", realizzata dall'unità di ricerca della Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche (DISSE), e volta all'analisi dell'interazione tra aspetti esterni e interni dell'insicurezza, con particolare attenzione sull'immigrazione come nuova sfida. V. in questo numero il saggio di Battistelli, Farruggia, Galantino e Ricotta.

Ferretti

dei cittadini (Eurobarometro, 2014; Osservatorio Europeo sulla sicurezza, 2015); infine, sul piano delle *policy* locali. Concentrandoci su quest'ultimo livello d'analisi, riteniamo che l'azione dello SPRAR possa essere letta attraverso il concetto di "sicurezza urbana" (Selmini, 2004; Battistelli, 2011). Infatti, finalità principale dell'azione dello SPRAR è rispondere al bisogno di sicurezza sociale dei migranti, favorendone l'inclusione sociale e prevenendo i rischi di devianza e di esclusione sociale. Allo stesso tempo, il raggiungimento di tale obiettivo riteniamo incida positivamente, seppur indirettamente, sulla qualità della vita delle comunità locali, determinando la diminuzione del senso di insicurezza, legato alla presenza straniera, la pacifica convivenza tra autoctoni e stranieri e il rinnovamento economico, sociale e culturale.

Un processo quello di integrazione "complesso e dinamico" (Cesareo, 2015) a seguito della sua natura polisemica (Golini, 2006; Zincone, 2009), che comprende tanto il raggiungimento dell'autonomia dal punto di vista economico, quanto la costruzione di relazioni sociali, l'acquisizione di competenze linguistiche e la partecipazione politica nei contesti d'arrivo (Catarci, 2012). Nel caso di richiedenti e titolari di protezione internazionale, il vissuto traumatico che tali soggetti portano con sé complica ulteriormente tale percorso, rendendo necessari interventi e misure di sostegno *ad hoc* (Cnel, 2012).

In Italia, l'istituto preposto a tale compito è il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati², divenuto il «soggetto di riferimento principale delle politiche dell'asilo in Italia» (Ambrosini, Marchetti, 2008: 150). Destinatari degli interventi, promossi da una *multilevel governance* che mette in rete governo centrale, enti locali e realtà del Terzo Settore (Caponio, 2006; Franceschetti, 2010; Servizio Centrale, 2012; Stuppini, 2013), sono richiedenti asilo³, rifugiati⁴, titolari di protezione sussidiaria⁵ e umanitaria⁶.

²Istituzionalizzato con la legge n. 189 del 2002, è formato dalla rete degli enti locali che accedono, su base volontaria, al Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'Asilo del Ministero dell'interno. Organo responsabile dello SPRAR è l'ANCI, coordinatore del "Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico".

³Chi fa domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951. Le Commissioni Territoriali decidono se accettare o meno la richiesta. Se respinta, il soggetto richiedente deve lasciare il Paese, a meno che non ottenga un permesso di soggiorno di altro tipo.

⁴Colui a cui viene riconosciuto lo status di rifugiato in accordo alla convenzione di Ginevra, perché esistono fondati motivi che sia nel proprio Paese d'origine perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche e si trova fuori dal proprio Paese e non può o non vuole avvalersi della sua protezione.

⁵È accordata a chi, pur non vedendo riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, se ritornasse nel Paese di origine correrebbe un rischio di subire un grave pericolo (D.lgs 251/2007).

⁶È rilasciata a soggetti che non hanno i requisiti per ottenere quella sussidiaria, ma sussistono gravi motivi di carattere umanitario (D. lgs 286/1998).

Ferretti

Per far fronte alle ondate di arrivi sulle nostre coste negli ultimi anni, lo SPRAR ha ampliato la propria rete: nel triennio 2014-2016, questa è formata da 382 enti locali, di cui 345 Comuni, 30 Province e 7 Unioni di Comuni per un totale di 434 progetti di accoglienza e 20.744 posti finanziati, di cui 19.720 ordinari, 729 riservati a minori stranieri non accompagnati e 295 per persone con disagio mentale e disabilità. Numeri che danno conto di un sistema fortemente eterogeneo al suo interno per attori coinvolti e modalità di erogazione dei servizi a seguito della localizzazione degli interventi (Catarci, 2012).

Tra gli obiettivi⁷ dello SPRAR vi è la ricostruzione nel migrante delle capacità di scelta e di progettazione con interventi che favoriscono «l'*empowerment* dei singoli e delle famiglie nonché il recupero della costruzione del proprio progetto di vita e di autodeterminazione dello stesso» (Servizio Centrale, 2012: 28). Pertanto, sono attuate forme di “accoglienza integrata” che prevedono «misure di accoglienza (in particolare, vitto e alloggio) e attività di accompagnamento sociale per la conoscenza del territorio e l'accesso ai servizi locali» (Catarci, 2012: 91). Per i beneficiari della protezione sono previste assistenza sanitaria e sociale, inserimento scolastico dei minori, mediazione linguistica e interculturale, orientamento e informazione legale, servizi per l'alloggio, formazione, inserimento lavorativo e partecipazione ad attività multiculturali (Servizio Centrale, 2008; SPRAR, 2014)

2. Accogliere in un piccolo-medio centro urbano: lo SPRAR a Bergamo, Pesaro, Matera

Nel paragrafo sono presentati i risultati della ricerca condotta in tre comuni e capoluoghi di provincia italiani: Bergamo, Pesaro, Matera⁸.

A Bergamo, dal 2011 l'amministrazione comunale ha affidato il progetto di accoglienza al consorzio di cooperative “Solco Città Aperta” e vede responsabili dell'accoglienza le cooperative “Ruah” e “Il Pugno Aperto”, aderenti al consorzio.

Nella provincia di Pesaro-Urbino, l'ente gestore dello SPRAR è la cooperativa sociale “Il Labirinto”, che opera sul territorio dal 1979 offrendo servizi socio-educativi, socio-sanitari e svolgendo attività di formazione e ricerca. Relativamente allo SPRAR, a cui aderisce dal 2014, la “Il Labirinto” realizza sul territorio 3 progetti: “Invictus”, riservato ad adulti e nuclei monoparentali (donne con bambini); “Pesaro

⁷L'iter per accedere inizia con le segnalazioni fatte al Servizio Centrale. L'accoglienza dura 6 mesi per titolari di protezione internazionale e il tempo della durata della procedura di riconoscimento della protezione per i richiedenti. Scaduti i termini di permanenza si esce definitivamente dal circuito.

⁸Per la scelta dei casi si è tenuto conto della distribuzione geografica (dal Nord al Sud Italia) e della dimensione del centro urbano.

Ferretti

accoglie”, per adulti con disabilità; “Senza Confini”, dedicato a minori non accompagnati (Marinucci, Ugolini, 2015).

A Matera, l’ente gestore del progetto è la cooperativa sociale “Il Sicomoro”, che vanta una lunga esperienza nel settore dell’accoglienza aderendo alla rete SPRAR dal 2004.

Obiettivo della ricerca è analizzare i progetti di accoglienza SPRAR, implementati nei tre contesti urbani. A tal proposito, è stata realizzata un’intervista semi-strutturata con ciascuno dei tre coordinatori dell’equipe di operatori dell’accoglienza delle cooperative enti gestori dei tre progetti locali SPRAR⁹ oggetto della ricerca. Le interviste hanno indagato le seguenti aree tematiche: i numeri e la tipologia di servizi offerti; l’atteggiamento della comunità locale; i fattori di successo del percorso d’accoglienza; similitudini e differenze tra il piccolo-medio centro e la grande realtà metropolitana.

2.1. I contesti territoriali e i numeri dell’accoglienza

Bergamo è uno degli 11 capoluoghi di provincia della Lombardia e si estende su una superficie territoriale di 40,16 km². Al 1° gennaio 2015, la popolazione residente è di 119.002 abitanti, di cui 18.801 stranieri, pari al 15,8% della popolazione totale.

Il comune di Pesaro fa parte della provincia Pesaro-Urbino e si estende su una superficie territoriale di 126,77 km² nelle Marche. La popolazione è di 94.604 abitanti. 7.394 sono gli stranieri, il 7,8% della popolazione totale.

Matera è uno dei due capoluoghi di provincia della regione Basilicata: con una superficie territoriale di 392 km², ospita una popolazione di 60.524 abitanti, di cui 2.314 stranieri (3,8% del totale).

I casi si inseriscono in contesti regionali particolarmente attivi nell’ambito dello SPRAR. In Lombardia, vi sono 942 posti, con 21 enti locali attuatori e 24 progetti implementati. Nelle Marche, invece, abbiamo 538 posti disponibili, 14 enti locali attuatori e 16 progetti realizzati. Infine, in Basilicata troviamo 406 posti, 12 enti locali attuatori di 13 progetti (Anci *et al.*, 2015).

⁹Le interviste sono state condotte mediante posta elettronica. Esse sono state realizzate tra l’agosto e il settembre 2015. Tale scelta è giustificata dalla necessità di avviare un primo contatto con i tre progetti locali SPRAR, propedeutico alle discese sul campo, realizzate da chi scrive tra l’ottobre e il dicembre 2015, per la cui divulgazione dei risultati si rimanda a successive pubblicazioni.

Ferretti

2.2. Le interviste¹⁰

Il primo tema trattato è il tipo di migranti beneficiari. A Bergamo, stando alle parole del coordinatore dell'equipe, ci sono 38 posti per adulti non in condizione di svantaggio, di cui 34 sono riservati a uomini e 4 alle donne. Maggiori i numeri di Pesaro, dove vi sono 3 strutture d'accoglienza per adulti e nuclei monoparentali (donne con bambini) e adulti con disabilità, per un totale di 70 posti. A Matera, invece, ci sono 42 posti disponibili per uomini, donne, famiglie, così come dichiara la coordinatrice dell'equipe.

Relativamente alle strutture d'ospitalità, in tutti i casi è privilegiata l'accoglienza diffusa, ossia nuclei abitativi di dimensioni contenute per "evitare ghettizzazione e razzismo", così come spiega il coordinatore dell'equipe di accoglienza per la "Il Labirinto" di Pesaro. A Bergamo, invece, spiega il responsabile dell'equipe, ci sono: 1 struttura comunitaria, 2 bilocali all'interno di un condominio, 1 struttura semi-comunitaria (10 posti) e un appartamento. A Pesaro, invece, troviamo un centro collettivo e 6 appartamenti. A Matera, i beneficiari sono riuniti in gruppi di 2/5 ragazzi, presso appartamenti nella cinta cittadina.

La condivisione sembra essere il valore fondante il percorso d'accoglienza. Come spiega il rappresentante dello SPRAR di Pesaro, la strategia alla base è la condivisione. Allo stesso modo, a Bergamo vige la condivisione e l'elaborazione (con un approccio educativo) del proprio percorso migratorio.

Tuttavia, non sempre ciò esclude il rischio di conflitti, specialmente tra i migranti. Infatti, come spiega il rappresentante Sprar per Pesaro, tra le cause di conflitto troviamo il divario culturale che certamente esiste, le abitudini proprie di ogni etnia e le differenze interne che portano a far convivere il laureato e chi parla soltanto una lingua non scritta, ad esempio. In tal senso, a Matera si cerca di tener conto della nazionalità dei beneficiari, al fine di creare gruppi omogenei, spiega la coordinatrice del progetto Sprar.

Riguardo i servizi offerti, in ogni realtà sono citati servizi primari, quali vitto, materiale per l'igiene personale, *pocket money*, assistenza legale, erogazione di schede telefoniche. Tuttavia, sono previste attività di inserimento del migrante nel contesto territoriale. In particolare, a Bergamo sono presenti corsi di alfabetizzazione italiana e l'accompagnamento necessario, per chi possiede i pre-requisiti, all'ottenimento della licenza media. È possibile poi, accedere a corsi di formazione professionalizzanti. Lo stesso a Matera, dove i percorsi sono portati avanti grazie alle collaborazioni con le realtà territoriali con cui si realizzano corsi di formazione

¹⁰Nel paragrafo sono presentati i dati emersi dalle interviste con i tre coordinatori dell'equipe Sprar dei progetti di Matera, Bergamo, Pesaro. Pertanto, i virgolettati rimandano esclusivamente alle dichiarazioni rilasciate dai coordinatori d'equipe in riferimento allo specifico contesto territoriale in cui operano.

Ferretti

e riqualificazione professionale, attività di animazione socio-culturale per minori e per adulti, inserimento scolastico, attivazione di tirocini e borse lavoro, iscrizioni alle agenzie interinali e supporto per la creazione d'impresa.

Parimenti nel comune di Bergamo, abbiamo la cooperazione tra le varie cooperative facenti parti del Consorzio Solco Città Aperta, a cui si aggiungono le relazioni con la Caritas diocesana di Bergamo e con servizi pubblici (ad esempio i Centri Psico-Sociali) del territorio. Inoltre, sono attive la collaborazione con alcuni Oratori cittadini, i servizi di politiche giovanili del territorio e la convenzione con il Consorzio Mestieri Lombardia e a tirocini in Borsa Lavoro. A Matera, la responsabile del progetto segnala le sinergie con Caritas Diocesana (coinvolgimento centro d'ascolto), Legambiente Matera (progetti di servizio civile), Consorzio Mestieri e Consorzio "La Città essenziale" (attività di orientamento e inserimento lavorativo), UISP e volley Matera (attività sportive), associazione "Il Setticlavio" (progetti teatrali), Reparto Infettivi dell'Ospedale Madonna delle Grazie di Matera e studio odontoiatrico (screening sanitario).

La formazione sia scolastica sia professionale è decisiva per il raggiungimento dell'autonomia e dell'inserimento socio-economico. A tal proposito, relativamente a Pesaro, il coordinatore dell'equipe riporta gli esempi di due ragazzi direttamente assunti dalla cooperativa: il primo come cuoco, competenza acquisita dopo aver frequentato i corsi di formazione e l'altro che, dopo aver preso la licenza media, è ora operatore presso il centro di Fossombrone. Due ragazzi che lavorano nel settore agricolo, mentre gli altri sono stati collocati grazie alla rete a Milano e Torino.

Ciononostante non mancano le difficoltà, soprattutto nello stimolare la partecipazione attiva degli ospiti: a Pesaro, infatti, di tutti gli ospiti presenti, il 50% partecipa, alcuni con entusiasmo, mentre gli altri bisogna stimolarli. L'altro 50% osserva, qualcuno fa sarcasmo e la maggior parte finisce nella zona grigia¹¹.

Un'altra tematica affrontata nelle interviste sono le relazioni tra la comunità ospitante e i migranti. In tal senso, il rappresentante SPRAR di Pesaro dichiara che la diversità inizialmente fa paura e che può essere affrontata solo attraverso l'interazione, propedeutica all'integrazione.

A Bergamo, il coordinatore del progetto spiega che è fondamentale lavorare in profondità con i territori e i suoi abitanti e di instaurare rapporti di fiducia con i beneficiari, perché le strutture sono nel contesto cittadino e accettate dalla comunità locale. Esistono momenti virtuosi in cui il territorio supporta le strutture e ovviamente ci sono singole persone che faticano maggiormente nell'accettazione di persone straniere, ma non vi sono particolari problematiche. Allo stesso modo, a Matera la comunità locale ha atteggiamenti di curiosità verso il modello

¹¹Con tale espressione si fa riferimento al rischio per i migranti, quando non adeguatamente inseriti nei percorsi di accoglienza, di rimanere coinvolti nei mercati illegali, quello legato allo spaccio di droga in particolare.

Ferretti

dell'accoglienza diffusa che risulta essere molto più "accettato". Le attività viaggiano su un doppio binario: l'integrazione del migrante e l'accoglienza della città e questo fa raggiungere obiettivi che nel tempo si dimostrano più efficaci. Per questo motivo, nel capoluogo lucano sono organizzati momenti di sensibilizzazioni volti a far conoscere in modo diretto e dalla viva voce dei protagonisti le storie di queste persone, creando momenti di dibattito e di scambio. Ugualmente a Pesaro, spiega il coordinatore dei progetti d'accoglienza per la "Il Labirinto", che mantengono sempre un rapporto con la cittadinanza, lì dove si aprono nuove strutture c'è un incontro di assemblea con i residenti. La politica è dire la verità: alla domanda "lei mi garantisce che il nigeriano che esce poi non mi viene dentro casa a rubare o non mi violenta di notte?", l'unica cosa che si può dire sono i dati. Su 4 anni di esperienze di accoglienza di richiedenti asilo, ci sono stati solo due casi di reati minori, come il piccolo spaccio, ma non c'è mai stato nessun pericolo dal punto di vista sociale. Per cui, si rassicurano le persone facendogli capire che può succedere di tutto.

Un altro aspetto decisivo, emerso dalle interviste con i tre coordinatori d'equipe, è tenere conto delle specificità proprie dei beneficiari. Infatti, come si evince nel caso di Matera, più tempo si dedica all'elaborazione di progetti *ad hoc* sulle persone e sui loro percorsi di vita, maggiori sono le probabilità di successo. Sulla stessa lunghezza d'onda si inseriscono le parole del rappresentante SPRAR di Bergamo, per cui «è fondamentale prestare attenzione alla valorizzazione delle abilità e competenze (pregresse e non) dei beneficiari». La dimensione del contesto urbano sembra essere fondamentale: infatti, il piccolo centro ospita un numero minore di beneficiari ed ha minori opportunità, ma le relazioni con il territorio possono essere maggiormente approfondite rispetto al grande centro metropolitano, dove è alto il rischio di dispersione. Parimenti, a Matera spiega la coordinatrice sono «attivi progetti SPRAR in comuni con meno di 3000 abitanti dove, dopo le resistenze iniziali si hanno riscontri positivi dal punto di vista dell'integrazione successiva dei ragazzi. A tal fine noi soggetti gestori interveniamo per rendere l'accoglienza "sostenibile" evitando grandi numeri e intervenendo sui fattori di mancato sviluppo dei luoghi ospitanti».

Conclusioni

Nel presente lavoro sono presentati i risultati della ricerca condotta sui progetti SPRAR, implementati nei comuni di Bergamo, Pesaro, Matera.

L'analisi fa emergere che, nonostante la diversa collocazione geografica dei casi, il modello di accoglienza è convergente.

Non si riscontrano differenze significative tra i casi sul numero di migranti accolti. Unica eccezione è Pesaro, ossia la provincia con l'ente attuatore del progetto. Allo stesso tempo, emerge un modello di accoglienza che privilegia i piccoli nume-

Ferretti

ri e la distribuzione dei migranti in appartamenti all'interno della città. Tale scelta favorisce lo scambio e la conoscenza reciproca tra i migranti e la comunità, che attivamente interviene nel percorso d'inclusione. Ne sono un esempio le sinergie con le realtà locali emerse dalle interviste, finalizzate all'erogazione di servizi che vanno dall'assistenza legale, allo screening sanitario, allo sport, passando per l'inserimento scolastico, la formazione professionale e le attività ludico-ricreative. In tutti i casi, la scelta degli appartamenti rappresenta uno strumento di prevenzione dei conflitti interni.

Riguardo ai rapporti tra migranti e comunità locale, emerge in ogni contesto, ma in particolare a Matera, come evidenziano le parole della coordinatrice dell'equipe, una «percezione del migrante come risorsa per il territorio, soprattutto nei paesi destinati allo spopolamento. In tal senso si interviene sui fattori di mancato sviluppo dei luoghi ospitanti, così da far percepire la “ricchezza indotta” da essi [i migranti] portata».

Pertanto, l'inserimento del migrante nel centro cittadino, la progettazione di attività di integrazione che tengano conto delle specificità del migrante e delle esigenze della comunità sono fattori imprescindibili per l'efficacia del percorso di accoglienza, in un generale quadro che sembra determinare l'inclusione del migrante, la pacifica convivenza nonché rinnovamento economico, sociale e culturale. Favorisce tale processo, l'adozione di un modello di accoglienza “diffusa”, che strategicamente privilegia i piccoli numeri e i nuclei abitativi di dimensioni contenute, inseriti nel centro della città. In conclusione, un'indicazione che emerge è quella di progettare percorsi di accoglienza diffusa e a stretto contatto con la comunità locale, anche nelle aree metropolitane.

Ciò specialmente nelle periferie urbane, in quanto aree a rischio di marginalità ed esclusione sociale (Tacchi, 2010) e nelle quali la presenza straniera può fare da detonatore per l'emersione di situazioni conflittuali¹² (Ferretti, 2015).

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M., Marchetti C., a cura di (2008). *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*. Milano: FrancoAngeli.
- Ambrosini M., Abbatecola E., a cura di (2009). *Migrazioni e società. Una rassegna di studi internazionali*. Milano: FrancoAngeli.
- Ambrosini M. (2011). *Sociologia delle migrazioni*. Bologna: il Mulino.
- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, UNHCR (2015). *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*. Roma.
- Barbagli M. (2008). *Immigrazione e sicurezza in Italia*. Bologna: il Mulino.

¹²Si veda il contributo all'interno di questo numero di Battistelli, Farruggia, Galantino, Ricotta.

Ferretti

- Battistelli F. (2011). Sicurezza urbana: il paradosso dell'insicurezza e il dilemma della prevenzione. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 57, 201-228.
- Benedetti E. (2010). *Il diritto d'asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*. Padova: Cedam.
- Bichi, R., Cesareo V., a cura di (2010). *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*. Milano: FrancoAngeli.
- Bonifazi C. (1998). *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Bonifazi C. (2014). *L'Italia delle migrazioni*. Bologna: il Mulino.
- Capello C., Cingolani P., Vietti F. (2014). *Etografia delle migrazioni. Temi e metodi di ricerca*. Roma: Carocci.
- Caponio T. (2006). *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna, Napoli*. Bologna: il Mulino.
- Castells F., Miller M. J. (1993). *The age of migration. International population movements in the modern world*. Hampshire: Palgrave Macmilland (trad. it: *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*. Milano: Odoja, 2012).
- Catarci M. (2012). *L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Cesareo V. (2015). *La sfida delle migrazioni*. Milano: Vita e Pensiero.
- Cnel (2012). *Le strade dell'integrazione. Ricerca quali-quantitativa sull'integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*. Roma.
- Collinson S. (1993). *Europe and International Migration*. London: Plinter (trad. it: *Le migrazioni internazionali e l'Europa*. Bologna: il Mulino, 1993).
- Dal Lago A. (1999). La tautologia della paura. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 40, 5-41.
- Dal Lago A. (2012). *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli.
- Eurobarometro (2014). *Public Opinion in the European Union*. November, Testo disponibile al sito: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf.
- Ferretti D. (2015). Immigrazione e insicurezza. Situazioni di conflitto nella periferia di Roma. Il caso di Tor Sapienza. In: Saborio S. (a cura di) *Sicurezza in città. Pratiche di controllo all'interno dello spazio urbano*. Milano: Le Edizioni.
- Franceschetti L. (2010). *L'integrazione degli immigrati tra rescaling istituzionale e sussidiarietà orizzontale. Il caso di Roma*. Roma: Aracne.
- Galantino M.G. (2015). *Immigration as a threat for security? The Italian media debate and the Lybian crisis*. Paper presented at the SGRI conference 2015. Trento.
- Giddens A. (1999). *Runaway World: how globalization is reshaping our lives*. London: Profile books (trad. it: *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna le nostre vite*. Bologna: il Mulino, 2000).
- Golini A. (2006). *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*. Bologna: il Mulino.
- Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. (1999). *Global Transformations. Politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Istat (2015). *Statistiche stranieri residenti al primo gennaio 2014*. Materiale disponibile al sito: www.istat.it.
- Kaldor M. (1999). *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*. Carocci: Roma.
- Koser K. (2005). *Irregular migration, state security and human migration*. Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Testo disponibile al sito: http://www.childtrafficking.com/Docs/koser_05_migration_sec_0708.pdf.
- Lee E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3: 47-57. DOI: 10.2307/2060063
- Lucciarini S. (2011). *Le città degli immigrati. Ambienti etnici urbani di inizio millennio*. Milano: FrancoAngeli.
- Marinucci R., Ugolini C. (2015). "Il quinto anno di accoglienza". *Perché no?*, 5: 4-5. Disponibile al sito: <http://www.labirinto.coop/files/rivista-perche-no.pdf>.

Ferretti

- Piore M. (1979). *Birds of passage*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Pugliese E. (2006). *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*. Bologna: il Mulino.
- Sayad A. (1999). *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris: éditions du Seuil (trad. it: *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Cortina).
- Selmini R., a cura di (2004). *La sicurezza Urbana*. Bologna: il Mulino.
- Servizio Centrale SPRAR (2008). *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*. Roma.
- Servizio Centrale SPRAR (2012). *Tessere l'inclusione: territori, operatori, rifugiati*. Roma.
- Solivetti L. (2012). *Immigrazione, società e crimine. Dati e considerazioni sul caso Italia*. Bologna: il Mulino.
- SPRAR (2014). *Rapporto annuale SPRAR*. Roma.
- Stuppini A. (2013). Tra centro e periferia: le politiche locali per l'integrazione. In: Saraceno C., Sartor N., Sciortino G. *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna: il Mulino.
- Tacchi E. M. (2010). Problemi e prospettive dell'integrazione sociale nelle aree urbane deboli. In: Bichi, R., Cesareo V., a cura di, *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*. Milano: FrancoAngeli.
- Zincone G (2009). *Immigrazione: segnali di integrazione: sanità, scuola e casa*. Bologna: il Mulino.
- Zuffi M., Mazzali A., Hassan S. (2012). L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali verso l'Italia. *Osservatorio di Politica Internazionale*. n. 59.

Prospettive internazionali

Sicurezza urbana e grandi eventi: le Unità di Polizia di Pacificazione nelle favelas di Rio de Janeiro

di Ignacio Cano*, Giuseppe Ricotta**

Abstract

The Police Pacification Units (UPP) started their activity in Rio de Janeiro from 2008 to decrease the ostensive violence in the favelas by gangs' drug trafficking, because of the mega-events that Rio has hosted in the last decade, including FIFA World Cup in 2014 and the Olympic Games in 2016. Through the evaluation of the first results due to the presence of UPP in the favelas and the spatial analysis of their location in the city, the authors argue that this policing operation is favoring a model of segregation between a privileged center and an excluded periphery.

Keywords: Urban security; Rio de Janeiro; UPP; Mega-events; favelas; segregation

Parole chiave: Sicurezza urbana; Rio de Janeiro; UPP; Grandi eventi; favelas; segregazione

1. Città, grandi eventi e sicurezza urbana

Oltre a concentrare la maggior parte della popolazione mondiale¹, le aree urbane sono il contesto in cui si produce buona parte del reddito delle nazioni, rappre-

*Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, ignaciocano62@gmail.com

**Sapienza Università di Roma giuseppe.ricotta@uniroma1.it

Il presente saggio è il frutto della collaborazione e del confronto tra i due autori. Ignacio Cano ha scritto i paragrafi 3 e 4, Giuseppe Ricotta 1 e 2. Le conclusioni sono state scritte da entrambi. In esso sono presentati alcuni dei risultati della valutazione sulle *Unidades de Polícia Pacificadora* (UPP) effettuata dal Laboratorio di analisi della violenza – LAV della UERJ, coordinato da Ignacio Cano, e della ricerca sulle politiche di sicurezza urbana a Rio de Janeiro di Giuseppe Ricotta, in qualità di *pesquisador visitante* presso la UERJ stessa (agosto 2015-febbraio 2016)

Cano, Ricotta

sentando luoghi strategici per lo sviluppo economico e la crescita del benessere. Al contempo, al forte sviluppo urbano si associano rischi: tra i più evidenti, l'inquinamento ambientale, l'erosione del territorio, una radicalizzazione delle ineguaglianze e dei processi di esclusione sociale. A questi rischi è connesso il tema della cosiddetta sicurezza urbana come settore emergente della *governance* locale.

È soprattutto nelle grandi città che, insieme all'aumento della popolazione, stanno aumentando i volumi degli insediamenti abitativi intensivi e dei conglomerati urbani informali (baraccopoli, *slums*, *favelas*), dove si concentrano i principali problemi sociali, economici e ambientali.

Si parla, a proposito, di "città duale" o di *urban divide* per riferirsi al manifestarsi di una dualità intra metropolitana tra quartieri o zone dove si produce ricchezza e informazione e quartieri o zone caratterizzati da povertà relativa. I primi sono in grado di connettersi ai flussi dell'economia globale, i secondi ne restano esclusi poiché non appetibili per gli investimenti economici, il turismo, il commercio in genere (Borja, Castells, 1997; United Nations, 2008).

Le città possono fronteggiare i rischi connessi alla rapida urbanizzazione a partire da un nuovo protagonismo, non solo socio-economico, demografico e culturale, ma anche politico. Di fronte alla crisi di regolazione da parte degli stati nazionali, infatti, le città hanno assunto maggiori spazi di movimento per poter competere a livello internazionale come luoghi di attrazione di capitali e commerci. In tal senso le città rappresentano una sorta di piattaforma organizzativa del capitalismo globale (Sassen, 1991). Non solo New York, Londra e Tokio, principali sedi del potere finanziario e direzionale dell'economia planetaria, ma tutti gli agglomerati urbani che costituiscono *hub* strategici nello scenario globale dal punto di vista economico, politico e culturale.

Una delle leve che le città hanno a disposizione per acquisire attenzione e centralità globali è quella di ospitare grandi eventi. D'accordo con Roche (2000: 1), definiamo i grandi eventi (*mega-events*) come: "large scale cultural (including commercial and sporting) events which have a dramatic character, mass popular appeal and international significance". Rientrano in questa definizione i Giochi olimpici, gli Expo, i Campionati mondiali di calcio, come vi possono rientrare eventi religiosi quali, nel cattolicesimo, i Giubilei o le Giornate mondiali della gioventù.

Il significato di queste manifestazioni è mutato nel corso della modernità, meno connesso rispetto al passato al protagonismo dello Stato nazione (si pensi all'uso propagandistico dei grandi eventi da parte dei regimi totalitari, come nel caso dei Campionati mondiali di calcio del 1978 in Argentina), e più alle politiche di rigenerazione/ristrutturazione urbana e agli interessi delle grandi imprese di comunicazione.

¹Si stima che l'attuale crescita della popolazione urbana, pari a 73 milioni di persone l'anno, porterà nel 2050 i due terzi della popolazione mondiale a risiedere in città (United Nations, 2015).

Cano, Ricotta

Pur rifacendosi a un pubblico globale, i grandi eventi sono organizzati localmente: sono eventi urbani che implicano importanti trasformazioni, grandi opere, politiche specifiche mirate alla loro realizzazione, oltre che un lavoro di marketing per costruire un'immagine appropriata della città, tanto nella fase della candidatura come sede dell'evento, quanto poi nel corso dell'evento stesso. Il grande evento, infatti, costituisce un'occasione unica in termini di *brand* per attrarre investimenti e turisti. E tra gli aspetti decisivi per la costruzione di questa immagine vi è la sicurezza: uno dei temi più discussi a livello globale e ambito di riflessione e progettazione di interventi da parte di organizzazioni internazionali (United Nations, 2007; The World Bank, 2010).

Da questo punto di vista per una città essere sede di un grande evento rappresenta anche un'occasione per la progettazione e l'implementazione di interventi mirati per il miglioramento della sicurezza percepita – non solo da parte dei cittadini ma da parte dell'audience mondiale verso cui la città si rivolge. Inoltre, l'affermarsi dei diritti umani nella società globale, almeno come principio, fa sì che le politiche per la sicurezza debbano rassicurare e allo stesso tempo essere rispettose dei diritti civili. Non a caso, si sono diffuse negli ultimi decenni a livello globale parole d'ordine e “mode” (Czarniawska, Mazza, Pipan, 2001), prima ancora che modelli di policy, quali *nuova prevenzione*, *sicurezza partecipata*, *polizia di prossimità* o *comunitaria*.

Rio de Janeiro rappresenta, in tal senso, uno studio di caso esemplare. La città è stata sede di una serie di grandi eventi a partire dal 2007, con i Giochi panamericani, e fino all'agosto 2016, con i Giochi olimpici; in questo periodo altri rilevanti eventi che hanno visto Rio come sede sono stati la Coppa delle Confederazioni FIFA nel 2013, la XXVIII Giornata mondiale della gioventù (cattolica) con la visita di Papa Francesco sempre nel 2013 e il Campionato mondiale di calcio organizzato dal Brasile nel 2014. L'organizzazione di questi eventi è stata messa in relazione a importanti processi di rinnovamento e trasformazione di Rio (Miagusko, 2012; Penalva Santos e Sant'Anna, 2014). Un vero e proprio laboratorio di esperienze di interventi urbani, ridefinizione delle politiche pubbliche e trattamento delle questioni sociali, verso un progetto di città urbanisticamente organizzata, razionale e funzionale (Magalhães, 2013). Un'impresa complessa per una città come Rio, il cui problema pubblico più urgente è costituito dalla violenza urbana e dalla forte segregazione territoriale tra città formalmente urbanizzata (definita *asfalto*) e le centinaia di insediamenti informali conosciuti a livello internazionale con il nome di favelas (*comunidades* per i residenti)².

Una politica di sicurezza urbana che ha attratto l'attenzione nazionale e internazionale è relativa alla formazione e impiego, all'interno della Polizia Militare dello Stato di Rio de Janeiro (PMERJ), delle Unità di Polizia di Pacificazione o UPP

²Per un approfondimento sulle favelas di Rio, v. il contributo di Saborio in questo numero.

Cano, Ricotta

(*Unidades de Polícia Pacificadora*), che a partire dalla fine del 2008 sono state inviate in numerose favelas della città di Rio (Rojido Fiori, 2014; Saborio, 2013).

L'idea innovativa del programma è quella di porre fine al consolidato modo di affrontare il problema della violenza connesso allo spaccio di droga nelle favelas (*tráfico*) da parte delle istituzioni – reattivo, militarizzato e basato sulla repressione (Cano, 2006) – proponendo un modello di polizia di prossimità. Le stesse Nazioni Unite hanno dato risalto alle UPP nell'ultimo rapporto Un-Habitat (United Nations, 2015: 63), in un box intitolato significativamente “*Rio de Janeiro: from coercion to trust – UPP Social Program*”. La Banca Mondiale, a sua volta, ha prodotto un rapporto sulle UPP, intitolato “*Bringing the State Back into the favelas of Rio de Janeiro*” (The World Bank, 2012).

L'analisi di una specifica iniziativa nata per garantire la sicurezza in concomitanza di grandi eventi, quale è il progetto UPP a Rio de Janeiro, offre l'opportunità di approfondire: a) il tipo di domande di sicurezza che trovano risposta in relazione all'organizzazione dei grandi eventi; b) l'impatto che le politiche di sicurezza connesse ai grandi eventi possono avere sulle dinamiche di *urban divide*. Nello specifico caso approfondito, ci siamo chiesti a quali esigenze abbia risposto il progetto UPP e se questo tipo di operazioni di polizia si stiano rivelando uno strumento di contrasto dei fenomeni di segregazione sociale – liberando gli abitanti delle favelas dalla morsa dei gruppi criminali e dall'isolamento sociale o, al contrario, se le UPP stiano costituendo un nuovo fattore di accelerazione dei processi di dualità intra metropolitana tra zone privilegiate e zone marginalizzate.

2. Sicurezza urbana e grandi eventi a Rio de Janeiro: dalla guerra al tráfico alle UPP

Rio de Janeiro come sede di grandi eventi unisce in sé immagini fortemente contrastanti. Da un lato, la città è rinomata per essere ricca di attrazioni: un paesaggio naturale di rara bellezza, le spiagge di Copacabana e Ipanema, il Cordovado con la statua del Cristo Redentor, il carnevale più famoso al mondo e la vivacità della scena musicale ne fanno – come amano dire i suoi abitanti – la *cidade maravilhosa*. Da un altro lato, Rio è conosciuta come città pericolosa, per l'elevato numero di omicidi e per la contiguità territoriale tra favelas e *asfalto*.

Le favelas, in particolare, sono rappresentate come il principale dei problemi della città, il cuore della violenza urbana verso cui è necessario porre rimedio in una fase – il decennio dei grandi eventi – in cui i riflettori di tutto il pianeta sono puntati verso Rio (Machado da Silva, 2004; 2010a; Magalhães, 2013). Il problema è urgente in quanto la segregazione spaziale, a differenza che in altre grandi città, non è riconducibile al modello centro vs. periferie e non consente, di conseguenza, la delimitazione e l'occultamento delle questioni sociali più critiche. Sia nel *centro*

Cano, Ricotta

città dove sono situati i principali siti della politica, degli affari e del commercio, sia nella contigua *Zona Sul*, rinomata a livello mondiale e caratterizzata dalla presenza delle spiagge meta del turismo nazionale e internazionale, vi è la diffusa e pervasiva presenza delle favelas. Così le zone più pregiate della città e i loro abitanti appartenenti alle classi medio-alte e alle élite, sono spazialmente prossimi, fianco a fianco, alle zone meno favorite socio-economicamente e caratterizzate dalla criminalità ostensivamente armata. Lo *urban divide*, dunque, è diffuso per il tutto il territorio urbano, caratterizzato da disegualianze evidenti a vista d'occhio e in modo ancora più marcato nelle zone centrali che in quelle periferiche³.

La violenza urbana è divenuta il principale problema pubblico della città di Rio a partire dagli anni '80 dello scorso secolo, quando gli alti tassi di crimine e violenza (sia da parte dei criminali che da parte della polizia) hanno iniziato a interessare anche le regioni nobili della città, facendo del tema sicurezza una vera ossessione nelle conversazioni quotidiane (Machado da Silva, 2010b). Da allora, infatti, si è andato consolidando il controllo armato di gruppi dediti allo spaccio di droga (*tráfico*) a presidio delle zone di smercio (*bocas*) nelle favelas⁴ che ha dato vita a scontri a fuoco senza soluzione di continuità non solo tra le diverse fazioni criminali, ma soprattutto tra di esse e la Polizia Militare di Rio, secondo il modello di operazione di polizia definito in Brasile come *guerra ao tráfico*: entrare nel territorio occupato dai nemici, i trafficanti, attraverso strategie militarizzate di occupazione delle favelas per brevi periodi di tempo, tentando di arrestarne i capi, per poi tornare nelle caserme di polizia collocate nell'*asfalto*⁵.

³La periferia di Rio si compone dei *Suburbios* a Nord e della *Zona Oeste* e, al di fuori del Municipio, della *Baixada Fluminense*, area che include i numerosi comuni a Nord della città Rio, costituendone una sorta di zona metropolitana, in cui si concentrano oltre tre milioni e mezzo di abitanti.

⁴Le piazze di spaccio nelle favelas sono contese da tre principali bande rivali o fazioni (*Comando Vermelho*, *Terceiro Comando* e *Amigos dos Amigos*). A queste fazioni si sono aggiunte, o meglio, spesso sostituite nel controllo criminale delle favelas le cosiddette milizie. Si tratta di gruppi organizzati e diretti da appartenenti o ex appartenenti alla polizia militare o ad altre forze di sicurezza (agenti penitenziari, pompieri, ecc.). Questi gruppi si impongono nella favelas attraverso attività auto-organizzate e non autorizzate di vigilanza armata in funzione anti-*tráfico*. In cambio della "sicurezza" i miliziani estorcono denaro ai commercianti e ai residenti in genere e, quando assumono il controllo della favela, sfruttano la fornitura illegale di servizi di base: gas, luce, trasporto, tv via cavo, ecc. (Cano e Duarte, 2012).

⁵Questo modello belligerante di affrontare il tema sicurezza nelle favelas è causa di un numero elevato di vittime per mano di agenti della Polizia (244 nel 2014 nella sola città di Rio; v. Amnistia Internacional, 2015), oltre che di vittime tra le stesse Forze dell'ordine. Per un approfondimento sulla letalità delle operazioni di polizia nella favelas di Rio de Janeiro si rimanda sempre al contributo di Saborio in questo numero (v. anche Cano, 2010). Tra un'invasione e l'altra della Polizia Militare, la vita nelle favelas è proseguita negli ultimi trent'anni sotto il dominio dei gruppi criminali, la cui presenza armata ostensiva per le strade (i soldati del *tráfico*, tra cui anche minorenni) è parte del quotidiano.

Cano, Ricotta

Le armi in dotazione alle fazioni del *tráfico* – ottenute attraverso il commercio illegale di armi con la compiacenza di appartenenti alle forze dell'ordine corrotti – sono non solo pistole, ma anche fucili, mitragliatrici e bombe a mano⁶. Contro questo tipo di arsenale, la Polizia Militare ha risposto – specie nei suoi corpi speciali il BOPE e il BPChq⁷ – con dotazioni di arma da guerriglia urbana, dai fucili d'assalto agli scudi balistici, al cosiddetto *caveirão*, veicolo blindato che può trasportare fino a 13 poliziotti e che è stato appositamente progettato per operare all'interno delle favelas⁸.

All'alba del decennio dei grandi eventi (2007), poco prima dell'inizio dei Giochi Panamericani, sono state condotte una serie di incursioni dei reparti speciali della Polizia Militare all'interno delle favelas di Rio. Eclatante l'operazione del 27 giugno del 2007 presso il *Complexo do Alemão* con l'impiego di oltre mille uomini tra poliziotti militari e civili e soldati della Forza Nazionale, tristemente nota come *o massacre do Complexo do Alemão* a causa delle numerose vittime (19).

Il neo-eletto governatore dello Stato di Rio de Janeiro, Sergio Cabral (in carica per due mandati, dal 2007 al 2014), aveva infatti più volte esplicitato il modello della “*guerra aos criminosos*” per le politiche di sicurezza⁹. E l'intensificazione delle azioni di polizia è stata interpretata alla luce della diffusa preoccupazione della politica e dell'opinione pubblica sulla sicurezza durante lo svolgimento dei grandi eventi. A differenza che in altre parti del mondo, Europa compresa, dove il terrorismo internazionale di matrice jihadista è la minaccia verso cui maggiormente si concentra la domanda di sicurezza in relazione ai grandi eventi, a Rio de Janeiro le preoccupazio-

⁶Famoso l'episodio dell'abbattimento di un elicottero della Polizia Militare per mano dei trafficanti il 17 ottobre 2009 nel *Morro dos Macacos*. All'episodio, avvenuto pochi giorni dopo l'assegnazione dei Giochi Olimpici alla città di Rio, ha fatto seguito l'invasione di quattro favelas di Rio da parte della Polizia Militare (17-25 ottobre 2009).

⁷Il BOPE è il Battaglione Operazioni Speciali addestrato per interventi di tipo militare nelle aree dove è presente una resistenza armata. Il BPChq (Batalhão de Polícia de Choque) è la squadra anti-sommossa della PMERJ. Nella Repubblica federale del Brasile, l'attività di polizia è definita a livello centrale ma, mentre la Polizia federale è amministrata a Brasilia, la Polizia Civile e la Polizia Militare sono gestite a livello di singolo Stato. Inoltre, la Polizia Civile e la Polizia Militare hanno compiti nettamente differenziati: mentre alla prima sono attribuiti i poteri di indagine giudiziaria, alla seconda sono assegnati i compiti di *policciamento ostensivo* (pattugliamento del territorio, ordine pubblico e contrasto del crimine).

⁸In quello del BOPE, completamente nero, è raffigurato un teschio trafitto da un pugnale e poggiato su due pistole incrociate, simbolo – non senza polemiche – del battaglione. Sono dotati di questi mezzi anche il BPChq e il CORE (*Coordenadoria de Recursos Especiais*), unità di élite della Polizia Civile.

⁹Appena eletto, Cabral dichiara la sua intenzione di vincere la guerra contro i criminali in accordo con il governo federale: “i vigliacchi avranno una risposta” è una delle sue prime dichiarazioni, v. “Cabral: ‘vamos ganhar a guerra contra criminosos’. Governador disse que vai dar segurança à população. E afirmou também que vai trabalhar junto com governo federal”, G. Baima, R. Granchi, G1-globo.com, 1/1/2007.

Cano, Ricotta

ni sono soprattutto rivolte verso il cosiddetto *inimigo interno*: il povero, nero, abitante delle favelas e criminale (Alves e Evanson, 2013; Pinheiro, 2000).

È in questo clima che prende corpo il progetto UPP. Il 19 dicembre del 2008 viene condotta un'operazione nella favela di Santa Marta, situata nella *Zona Sul* della città che porta successivamente alla prima installazione di una Unità di Polizia di Pacificazione¹⁰. Nell'arco di cinque anni, le UPP installate nelle favelas di Rio de Janeiro saliranno alle attuali 38. Le operazioni di occupazione delle favelas avranno una grande eco nei mezzi di informazione, la rete *O Globo* su tutte, e non mancheranno dirette televisive per seguire le fasi salienti delle operazioni di invasione e installazione.

Nelle dichiarazioni della politica e dei vertici della PMERJ, la UPP rappresenta la necessaria svolta riformista e democratica per un nuovo modo di intendere il lavoro della Polizia¹¹. Si può scorgere facilmente nel progetto l'unione di una logica militare (l'occupazione armata e permanente delle favelas) con quella di una polizia più attenta ai diritti dei residenti (polizia di prossimità). L'impostazione bellica, a ben vedere, non viene sostituita (si può portare la pace sole dove vi è una situazione di guerra), ma allo stesso tempo si apre al modello globalmente diffuso del poliziotto di comunità: una risposta alle critiche di settori della società civile e delle organizzazioni per i diritti umani verso la brutalità delle esecuzioni di Polizia e il modello della *guerra ao tráfico*¹².

Uno dei decreti che regolano il funzionamento delle UPP (29 aprile 2013), indica così gli obiettivi del progetto: a) consolidare il controllo statale sulle comunità sotto la forte influenza della criminalità ostensivamente armata; b) restituire ai residenti la pace e la tranquillità pubblica necessari per l'esercizio di una piena cittadinanza che garantisca lo sviluppo sia sociale che economico; c) implementare strumenti più veloci, efficaci e plurali per la risoluzione o per la denuncia di episodi minori di reato, con accento sulla mediazione e su percorsi differenziati per il trattamento dei reati minori.

Obiettivo delle UPP, dunque, non è quello di estirpare lo spaccio di droga, quanto quello di riprendere il controllo armato di zone gestite da gruppi di potere

¹⁰In particolare, la favela è collocata vicino al Cordovado, tra i quartieri "bene" di Laranjeiras e Botafogo.

¹¹La quantità di poliziotti impiegati nelle UPP è ragguardevole e costituisce un quarto di tutto il personale di PM della Stato di Rio de Janeiro: a novembre 2015 si contano oltre 9000 agenti. Come è stato osservato (Cano, Borges e Ribeiro, 2012), se il rapporto tra poliziotti militari e abitanti nella città di Rio è pari a di 2,3 per 1000 abitanti, nelle favelas "pacificate" questo valore medio sale a ben 18,2 ogni 1000 abitanti (con picchi di 88,2 poliziotti ogni 1000 abitanti).

¹²Machado (2010b) ha letto la nascita delle UPP come il "risultato capovolto" della retorica "truculenta" che aveva caratterizzato l'inizio dell'esperienza di Governo di Cabral, e che aveva dichiarato pubblicamente ciò che da sempre veniva praticato in Brasile senza essere esplicitato: il controllo delle "classi pericolose" attraverso la violenza della Polizia.

Cano, Ricotta

parallelo e criminale. Le ricadute attese di questa azione di polizia rimandano alla possibilità di espansione dei servizi pubblici e delle imprese private, all'emersione e regolarizzazione delle attività e dei servizi già esistenti (data la grande informalità di numerose attività nelle favelas, dal trasporto, alla fornitura dei servizi di gas, luce e acqua, alla televisione via cavo), alla maggiore integrazione delle favelas con il resto della città.

Le azioni di conquista e installazione delle UPP prevedono una successione di azioni/fasi: 1) un intervento di vera e propria invasione della favela con incarceramenti e sequestro di armi, portati avanti da parte delle forze speciali della PMERJ con – se necessario – il supporto delle Forze Armate brasiliane; 2) Un'installazione preliminare della UPP, con ronde e interventi per il controllo del territorio esclusivamente rivolti alla sicurezza; 3) L'installazione definitiva, che comprende anche attività di tipo sociale, anche se, nelle intenzioni della Polizia, queste ultime sono da intendersi come attività di prevenzione del crimine, condotte secondo il principio della prossimità¹³; 4) un'ulteriore fase prevista è la valutazione e il monitoraggio, attività per le quali è stato coinvolto anche il mondo accademico.

Le Unità sono collocate in uffici appositamente costruiti o dentro containers. Il comando locale delle UPP è subordinato direttamente al comando della Polizia di Pacificazione, collocato nel gabinetto del comandante della PM.

Aldilà degli obiettivi indicati, è evidente anche agli stessi protagonisti sul campo che senza i grandi eventi questo tipo di operazione non avrebbe preso corpo. Così ha commentato, ad esempio, un Colonnello¹⁴ della PMERJ, Capo di Stato Maggiore, che ha avuto un ruolo da protagonista nella definizione di polizia di prossimità a Rio e nel coordinamento delle UPP:

Lo sforzo (*per cambiare il modo di operare della PMERJ*) era stato fino a quel momento sempre interno (*alla PM*). Ma la UPP no, ottiene forza dall'esterno, dalla Segreteria di Sicurezza Pubblica e dallo stesso Governo dello Stato, è un'iniziativa di grandi dimensioni, gli investimenti economici sono maggiori. Si è approfittato della opportunità delle Olimpiadi: il fatto che Rio sia stata elet-

¹³Come ha, infatti, commentato un Maggiore della PM di stanza presso il CPP (*Coordenadoria da Polícia Pacificadora*): "Facciamo una ronda nelle scuole, ma non è solo un pattugliamento esterno, il poliziotto ha una partecipazione attiva nell'ambiente scolastico, con professori, alunni, direttori, coordinatori, per poter interagire e pensiamo che questa sia una strategia di prossimità importante; abbiamo la mediazione dei conflitti, che è parte dello strumento di prossimità, con poliziotti formati e che hanno il ruolo di mediatori; progetti di prevenzione (corsi di musica, lotta, danza) e i poliziotti fanno i professori, gli istruttori. Ma non è un progetto sociale, è di prevenzione, in cui il poliziotto esercita la funzione di maestro o di istruttore come attività di polizia, con la pratica della polizia di prossimità. E rappresenta un riferimento positivo per i più giovani che sono stati tanti anni distanti dalla polizia" (Intervista 19 novembre 2015).

¹⁴Grado più elevato nella PMERJ.

Cano, Ricotta

ta città olimpica comporta maggiore attenzione, investimenti, l'opportunità delle olimpiadi, Rio città olimpica e il Brasile sede dei Mondiali di Calcio nel 2014, e una serie di altri eventi. E la questione era: *sarà che ci sarà sicurezza durante questi eventi?* (Intervista 28/11/2015).

3. Le UPP nella pratica: una prima valutazione

Uno degli obiettivi più ambiziosi del progetto UPP, sebbene menzionato solo di rado nei documenti ufficiali, fa dunque riferimento al sogno di lasciarsi alle spalle l'idea poco lusinghiera di Rio de Janeiro (comune nel discorso pubblico e negli articoli accademici) come di una città divisa o "spezzata" (*cidade partida*), caratterizzata dalla segregazione urbana. Certo, l'aspettativa di superare la segregazione attraverso solo un progetto di polizia potrebbe essere definito, nel migliore dei casi, come ingenuo, ma questa connotazione anti-segregazione ha esercitato un fascino molto forte in una città disuguale come Rio.

Simbolicamente, le UPP sono apparse offrire agli agenti delle forze dell'ordine la strada per una "vittoria", ma al di fuori dalla *guerra ao tráfico* in cui le politiche pubbliche di sicurezza tradizionali li avevano impigliati. La cerimonia ufficiale di alzare la bandiera prima dell'installazione di ogni UPP rappresenta in modo chiaro questa idea di chiudere la "guerra" con una "vittoria".

L'iniziativa delle UPP può essere interpretata sia in un senso più ristretto che in uno più ampio. Nel primo caso, siamo di fronte a una politica di sicurezza pubblica volta a migliorare la sicurezza dei cittadini in alcune zone o, in un senso ancora più limitato, potremmo definirla una operazione di polizia. Se optiamo per una interpretazione più ampia, la UPP può essere vista come una politica globale, con l'obiettivo non solo di "pacificare" determinati territori, ma anche di migliorarne le condizioni di vita, favorendo l'aumento degli investimenti pubblici e privati e la regolarizzazione di attività e servizi, restringendo in tal modo il divario tra favelas e *asfalto*.

A tale scopo è stato creato il progetto "UPP sociale", nel tentativo di coordinare gli investimenti pubblici e i servizi urbani offerti in quelle zone. Ciò – nella narrazione offerta dalla Polizia e dal Governo dello Stato – vuole essere la risposta alla storica assenza delle istituzioni in queste zone, dove non avevano fin qui investito soprattutto a causa dell'insicurezza: una volta che la violenza sarà eliminata, il governo potrà procedere con i suoi doveri e ripristinare i diritti economici per questi residenti.

Questa logica, tuttavia, contrasta con il fatto che significativi progetti urbani erano stati portati avanti per decenni nelle favelas di Rio nonostante la violenza e il controllo del territorio da parte di gruppi criminali. In ogni caso, il progetto "UPP sociale" ha subito varie disavventure politiche e amministrative e gli investimenti pubblici si sono rivelati molto diseguali tra alcune aree e altre, al punto che il pro-

Cano, Ricotta

getto è minimo o inesistente in alcune UPP. Si può affermare che ad oggi, nella pratica, la UPP può essere considerata sostanzialmente un progetto di polizia.

Qui presentiamo i risultati della valutazione dell'impatto delle prime 13 UPP, operanti nel 2012 (Cano, Borges e Ribeiro, 2012). Questa prima valutazione ha rivelato un netto calo della violenza letale e della violenza armata dentro e intorno alle favelas con UPP, i tassi di omicidio sono stati dimezzati mentre sono aumentati i reati non letali denunciati alle forze dell'ordine. Tale è stato l'effetto netto del lavoro della UPP, avendo controllato con un modello statistico l'evoluzione della criminalità nello Stato nel suo complesso¹⁵.

Oltre all'impatto sulla delinquenza e la violenza, la valutazione ha esplorato altre dimensioni. Il rapporto tra le comunità e la polizia è apparso teso in molti casi e il grado di legittimità interna del progetto UPP basso, come indicato da una maggioranza dei poliziotti della UPP che preferirebbero lavorare in battaglioni convenzionali. Quindi, anche se le UPP sono state viste da molti, sia all'interno delle forze di polizia che al di fuori, come un'opportunità per riformare le politiche di polizia e di pubblica sicurezza, lasciandosi alle spalle il modello della "guerra", è proprio nel campo della trasformazione del paradigma di sicurezza che il progetto non è riuscito a fare un progresso significativo, se si considera che tanto i rapporti della UPP con la comunità, quanto lo stesso atteggiamento dei poliziotti verso il modo di intendere il lavoro di polizia, non sono apparsi modificati in modo essenziale rispetto al recente passato.

Rispetto alla relazione tra favelas e resto della città, l'analisi valutativa ha rilevato che in alcune comunità – grazie alla presenza delle UPP – c'è stata una diminuzione dello stigma attribuito ai residenti delle favelas, i quali hanno dichiarato di sentirsi adesso liberi di poter rivelare il loro vero indirizzo di residenza nei colloqui di lavoro.

Tra i vantaggi citati dai residenti locali, al di là dell'assenza di sparatorie, possiamo citare il miglioramento dell'accesso alla favela sia per coloro che vi risiedono, sia per quelli di fuori che possono ora far visita ai residenti. Gli intervistati hanno dichiarato che adesso possono tornare a casa in qualsiasi momento e che hanno potuto visitare le altre comunità, senza restrizioni relative ai gruppi criminali dominanti.

Sebbene non siano state fatte valutazioni più recenti rispetto a quella qui esposta sul progetto UPP nel suo complesso, ci sono stati negli ultimi tre anni evidenti segnali di crisi, come ad esempio: a) un elevato numero di sparatorie con civili e agenti di polizia uccisi in alcune favelas, specialmente nel *Complexo do Alemão*; b)

¹⁵L'aumento di reati non letali denunciati può essere attribuito a due fattori: a) un forte calo dei reati non dichiarati dai residenti delle favelas, che precedentemente avevano paura di andare alla polizia, mentre adesso erano accompagnati dalla UPP alla stazione di Polizia Civile al fine di denunciare i crimini; b) l'assenza del tipo di controllo sociale brutale precedentemente imposto dal capo del gruppo criminale dominante sulla microcriminalità.

Cano, Ricotta

frequenti segnalazioni di abusi della polizia, che hanno guadagnato molta visibilità con il caso di Amarildo, residente della comunità di *Rocinha*, torturato, ucciso e quindi fatto sparire per mano di ufficiali UPP, diminuendo considerevolmente la legittimità del progetto in diverse favelas; c) una diminuzione della capacità economica di investire nel progetto a seguito della crisi finanziaria dello Stato. Le strutture, inoltre, sono ancora precarie e molti ufficiali continuano a lavorare in container.

4. Le UPP e il modello di segregazione urbana di Rio de Janeiro

Era chiaro fin dall'inizio a tutti i dirigenti pubblici coinvolti nella creazione delle UPP che, dato il suo alto costo in capitale umano che deriva dall'intenso spiegamento di poliziotti, semplicemente non era possibile installare una UPP in ciascuna delle centinaia di favelas nello Stato o anche solamente nella città di Rio de Janeiro.

Quindi, poiché la selettività era inevitabile, la domanda che ci siamo posti è quale sia stata la scelta dei criteri per selezionare le zone che sono state beneficiate dal progetto. I documenti ufficiali citano solo tre criteri di base: la povertà; il basso grado di istituzionalizzazione e formalità; e la presenza ostensiva di gruppi criminali. Tuttavia, seguendo solo questi criteri, centinaia di favelas potrebbero essere scelte a Rio e nella sua area metropolitana.

I dirigenti pubblici all'interno del progetto UPP e funzionari di alto livello all'interno del Segretario di Pubblica Sicurezza dello stato di Rio che sono stati intervistati hanno fatto riferimento a differenti criteri. Tra questi, si può citare l'idea che "pacificando" zone ampie e contigue la sicurezza poteva essere garantita per ampie regioni nel loro complesso. Per esempio, hanno riferito di aver disegnato cerchi intorno alle favelas per stimare quante persone sarebbero state liberate da proiettili vaganti provenienti dalle mitragliatrici usate dagli spacciatori di droga per difendere il territorio, una volta installate le UPP. Essi hanno inoltre menzionato la necessità di proteggere le zone in cui il transito delle persone e dei veicoli sono più intensi. Se interrogati sul perché le aree prescelte per inviare le UPP fossero tendenzialmente confinanti con aree abitate dalle classi benestanti, hanno ammesso che anche l'importanza economica di ciascuna area (il PIL a loro associato), è stato un fattore rilevante di selezione.

Procedendo all'analisi della collocazione territoriale delle 38 UPP ad oggi operanti, si può osservare che esse si concentrano su determinate aree adiacenti ai quartieri ricchi, alle zone turistiche, al centro o ad aree che contengono importanti vie di comunicazione e/o sono interessate dai mega-eventi. Le mappe rappresentate nelle figure 1 e 2 (v.) rivelano che le aree più violente dello Stato, nella Baixada Fluminense o nella parte ovest del Comune di Rio, non coincidono con quelle regioni dove le UPP tendono a concentrarsi (Cano e Ribeiro, 2014).

Cano, Ricotta

Per prima cosa (v. fig. 1), possiamo rilevare che: 1) il progetto UPP si è rivolto quasi esclusivamente alla città di Rio de Janeiro, lasciando fuori gran parte dell'area metropolitana, così come il restante territorio statale (v. fig. 1, prima mappa); 2) le UPP non si sono concentrate nelle zone con più alti tassi di violenza. Nelle zone con i tassi più elevati di morte violenta (oltre 50 per 100.000 abitanti), infatti, vi sono solo 3 UPP (v. fig. 1, seconda mappa). Ciò conferma che la riduzione della violenza letale non era la priorità centrale del progetto. Se fosse stato così, sarebbero state selezionate le favelas più violente, e ciò avrebbe potuto comportare una riduzione ben più forte del tasso di omicidi a Rio de Janeiro. Inoltre, questo avrebbe potuto indurre una riduzione della violenza letale da parte di gruppi criminali locali per evitare di attirare l'intervento della polizia.

La priorità per la selezione delle zone in cui inviare le UPP hanno seguito una logica geografica e temporale: non solo sono più diffuse nella *Zona Sul*, ma è proprio da questa zona che ha preso avvio in modo massiccio il progetto. Lo stesso vale per il quartiere di Tijuca, che, pur essendo situato nella *Zona Norte*, ospita lo Stadio Maracana dove partite della Coppa del Mondo di calcio, compresa la finale, sono state giocate nel 2014 (v. fig. 2).

Quando la UPP di *Cerro Cora* è stata creata, ultima delle favelas che restava da occupare nella *Zona Sul*, il quotidiano *O Globo*, il cui pubblico principale è composto da classi medie e alte, ha scritto in un articolo che il cerchio della pacificazione si era chiuso completamente, come se nessun altro settore dell'area metropolitana fosse davvero importante.

Possiamo affermare, insomma, che dietro il progetto UPP vi è il tentativo di trasformare la città di Rio de Janeiro in un centro internazionale per il turismo e i servizi. In effetti, l'enorme potenziale di Rio de Janeiro per quanto riguarda il turismo ed alcuni servizi è sempre stato ostacolato dalla violenza e questa fase storica ha aperto la possibilità di porre rimedio a tale situazione. Molti critici hanno accusato le UPP di essere state progettate esclusivamente in vista dei mega-eventi quali la Coppa del Mondo e le Olimpiadi. Potremmo dire, tuttavia, che la catena causale può operare in modo diverso. Tanto i mega-eventi quanto le UPP, infatti, sono strumenti di trasformazione di Rio in una città globale.

Un altro elemento di prova a sostegno di questa tesi è il fatto che alcuni imprenditori hanno elargito importanti contributi finanziari di milioni di dollari per finanziare il progetto UPP. È stata la prima volta in Brasile che il settore privato ha svolto un ruolo importante nel finanziamento delle politiche di pubblica sicurezza messe in atto da parte dello Stato.

Inoltre, le interviste con i funzionari di pubblica sicurezza sulla paternità del progetto UPP hanno rivelato diversi possibili padri, la cui importanza relativa, per mancanza di "test del DNA" adeguati, non possono essere stabiliti. Le presunte origini del progetto includono differenti attori e fattori: a) la moglie dell'allora governatore dello Stato, che ha insistito per la creazione di un asilo nella comunità di

Cano, Ricotta

Santa Marta, dove è stata installata la prima UPP; b) le Forze speciali del Battaglione BOPE, attraverso la loro esperienza nella favela di *Pereirão*, vicino al loro quartier generale; c) l'esperienza di agenti della polizia militare ad Haiti e in altre operazioni di peacekeeping; d) la visita del governatore dello Stato di Rio in Colombia nel 2007; e) le esperienze precedenti della Polizia Militare di Rio de Janeiro, quali il GEPAE o la Polizia di Comunità a Copacabana. Ultimo ma non meno importante, alcuni intervistati hanno riferito che incontri regolari tra un importante gruppo di imprenditori e il governo sono stati decisivi per la definizione del progetto e della sua strategia.

In realtà, l'aspirazione a diventare una città globale attrattiva per il turismo e i servizi, di mostrare un "city brand" finalmente libero dalla macchia della violenza, non ha bisogno di combattere la criminalità e l'insicurezza in tutta l'area metropolitana. Ripulire la *Zona Sul* turistica e il *centro* degli affari e dei servizi è stato sufficiente a questo scopo. Qualunque cosa potesse succedere nei lontani sobborghi della *Baixada* o nei quartieri occidentali della città, luoghi in cui nessun turista avrebbe messo piede, era relativamente irrilevante. L'eliminazione della violenza da aree strategiche di interesse turistico, insomma, è sufficiente a promuovere lo spettacolo della *cidade maravilhosa* al suo pieno potenziale.

La selettività è stata esercitata dal progetto UPP anche lungo un'altra dimensione, cioè, il tipo di gruppo armato che dominava il territorio. Anche se questo non è mai stato ufficialmente esplicito, le UPP sono state di fatto installate quasi esclusivamente in favelas controllate da trafficanti di droga, considerando queste operazioni, in ultima istanza, come una continuazione o come la fine della "guerra ao tráfico".

Favelas dominate dalle milizie, i gruppi agenti delle forze dell'ordine che estorcono i residenti locali (v. sopra), sono state praticamente ignorate dal progetto, nonostante il fatto che il loro controllo del territorio e le loro attività criminali presentino moltissime similitudini con quelli delle fazioni¹⁶.

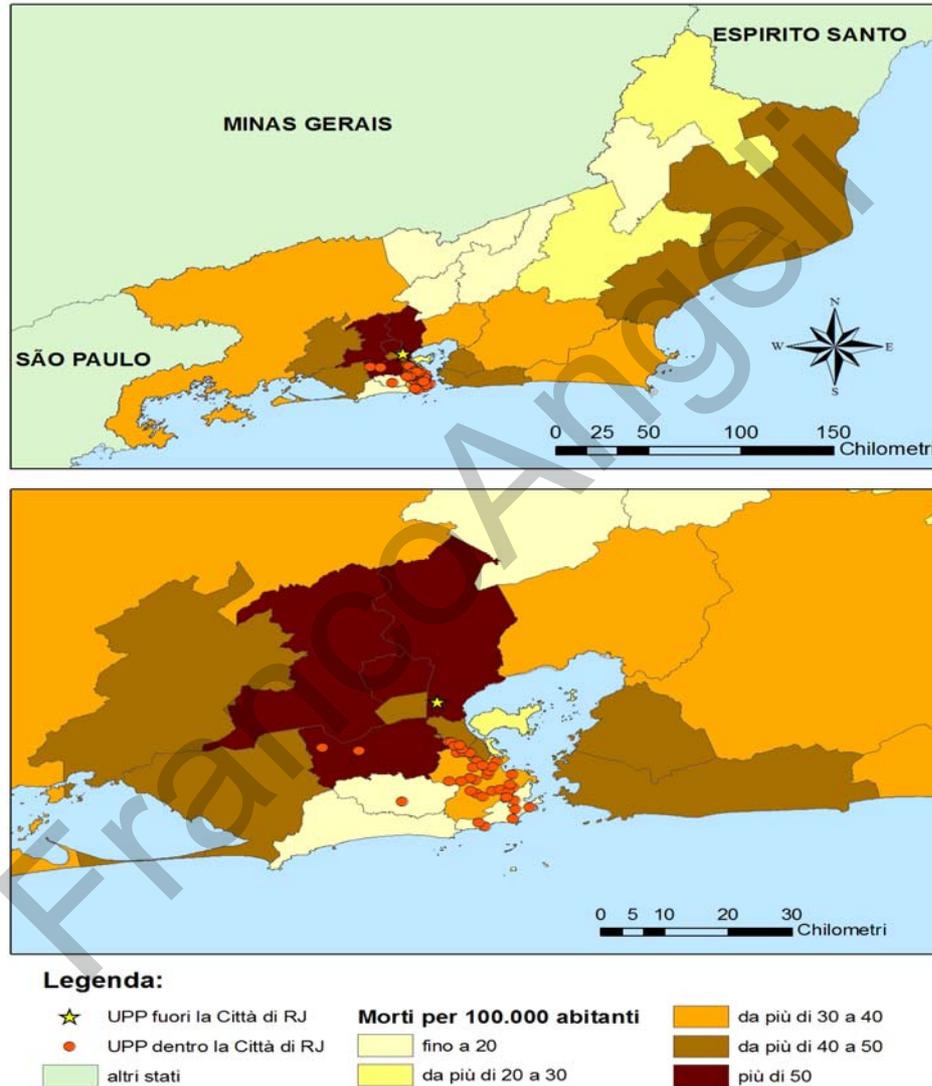
All'interno delle stesse UPP, gli investimenti pubblici e privati sembrano aver seguito la stessa polarizzazione sociale e geografica. Gli investimenti pubblici sono stati significativi solo in alcune favelas, moderati in altre e quasi inesistenti in poche altre ancora. Gli investimenti privati sono stati diretti in modo cospicuo verso le comunità con una vocazione turistica, che si trovano nella *Zona Sul*. In queste

¹⁶L'eccezione a questa regola è la favela di *Batan*, ex roccaforte delle milizie, la cui UPP non era prevista nella programmazione, ma è stata inviata a seguito del rapimento e delle torture nei confronti di alcuni giornalisti de *O Dia*. La repressione dello Stato contro le milizie consiste in indagini, azioni penali e incarceramenti, secondo quanto previsto nei confronti di qualsiasi gruppo classificato come criminalità organizzata dei colletti bianchi. La polizia non si avventura, invece, in operazioni militari per l'invasione di questi territori al contrario di quanto è avvenuto nelle favelas dominate dal *traffico*.

Cano, Ricotta

favelas, ristoranti, negozi, alberghi e altre imprese commerciali sono fiorite dopo che sono state installate le UPP.

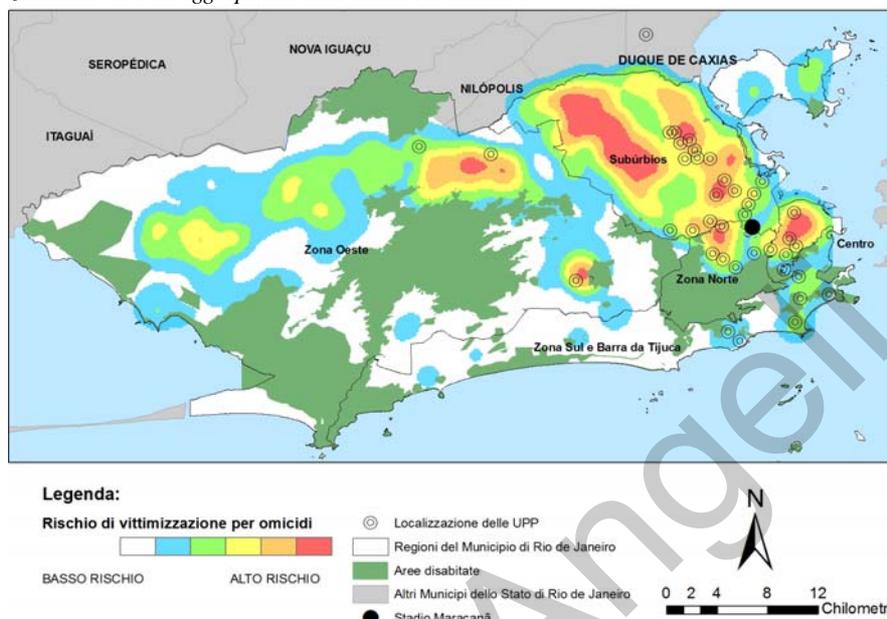
Fig. 1 - Tasso di morti violente per 100.000 abitanti per Area Integrata di Sicurezza Pubblica e localizzazione delle UPP nello Stato di Rio de Janeiro (prima mappa) e nella Città di Rio de Janeiro (seconda mappa): periodo 2008-2013



Fonti: IBGE (mappe municipali e statali); IPP (confini tra zone della Città di RJ); CPP (collocazione delle UPP); ISP (dati sulle morti violente); LAV (morti per collocazione territoriale).

Cano, Ricotta

Fig. 2 - Rischio di divenire vittima di omicidio per l'anno 2007 (Densità di Kernel=2 km) e localizzazione delle UPP ad oggi operanti nella città di Rio de Janeiro



Fonti: IBGE (mappe municipali e statali); IPP (confini tra zone della Città di RJ); CPP (collocazione delle UPP); ISP (dati sulle morti violente); LAV (morti per collocazione territoriale).

Inoltre, queste aree hanno attratto nuovi residenti, al punto che la composizione sociale della popolazione ha iniziato a cambiare. Una recente ricerca etnografica nella comunità di *Tabajaras-Cabritos*¹⁷, per esempio, offre la prova che un nuovo profilo di residenti lentamente ha iniziato a venire a vivere nella comunità. Questi nuovi residenti, selezionati da un mercato di affitti con prezzi crescenti, possiedono un background socio-economico più elevato, il che potrebbe essere concepito come l'inizio di un processo di *gentrification*. I residenti stranieri, per esempio, non sono infrequenti in alcune di queste favelas, in particolare quelle con una bella vista. In *Tabajaras-Cabritos*, l'ingresso di questa nuova popolazione ha ridotto il livello di conoscenza reciproca tra i residenti, diradandone paradossalmente la densità delle reti locali e le interazioni tra i vicini.

Il problema principale è in quale misura le trasformazioni economiche e demografiche sperimentate da alcune favelas con UPP nella *Zona Sul* potranno aiutare a contenere la violenza, anche dopo una eventuale uscita della polizia,

¹⁷Progetto di ricerca "Coesione sociale: L'anello mancante per vincere la violenza e la disuguaglianza?" finanziato dalla IDRC, a cura del LAV-UERJ e del Sud Africa HSRC (in corso di pubblicazione).

Cano, Ricotta

dato che significativi vantaggi economici potrebbero essere persi qualora la violenza riprendesse ai suoi precedenti livelli. Se tornasse la violenza ai livelli pre-UPP, ristoranti, alberghi, spettacoli e altri eventi in quelle favelas verrebbero disertati o sarebbero limitati ai residenti locali, diminuendo in modo significativo accesso e profitti. Allo stesso modo, il valore del mercato immobiliare, che si è notevolmente innalzato, potrebbe subire una grave recessione. Nonostante queste considerazioni, non vi è alcuna garanzia che le riduzioni di violenza favorita dalla presenza di alcune UPP siano permanenti e la paura di un ritorno della violenza in futuro, in particolare se il progetto venisse interrotto, è ancora molto vivo in queste comunità, anche in quelle in cui la UPP sembra avere avuto più successo.

Conclusioni

Rio de Janeiro si appresta a gestire nel 2016 i Giochi olimpici, a conclusione di un decennio che ha visto la città luogo di grandi eventi e importanti trasformazioni urbane. Nel campo della sicurezza, le UPP hanno attirato l'attenzione internazionale per il fatto aver impiegato la PMERJ, una polizia tradizionalmente strutturata – specie nei suoi battaglioni speciali – su una cultura e un equipaggiamento da guerriglia urbana, per un nuovo modello di sicurezza comunitario o di prossimità. Le UPP, in tal senso, hanno costituito il principale intervento mirato a trasformare l'immagine di Rio da città violenta a città globale capace di ospitare turismo e servizi.

Nei primi anni di implementazione i risultati delle UPP variano molto da contesto a contesto, ma vi è stata senz'altro una riduzione dove è presente la UPP delle violenze da arma da fuoco e – solo in alcuni casi – una crescita di attività economiche e una maggiore presenza di visitatori da altre zone della città e di stranieri (erodendo dunque alcune vecchie barriere di segregazione). Ma tutto ciò è avvenuto soprattutto in favelas dal grande potenziale turistico e immobiliare (anche grazie alle viste da cartolina che possono offrire, affacciandosi sulle spiagge della *Zona Sul*).

Il progetto UPP, dunque, sta favorendo un graduale passaggio dalla netta opposizione favelas/asfalto, ad una più complessa suddivisione/segregazione urbana. Vi sono le zone privilegiate (*Zona Sul*, centro e specifici quartieri interessati dai grandi eventi, come *Tijuca*) in cui i residenti dell'*asfalto* possono ora convivere con favelas pacificate. E vi sono le zone periferiche (i *Suburbios* a Nord, la *Zona Oeste* e la cintura metropolitana della *Baixada Fluminense*) con tassi di omicidio più elevati e in cui la maggior parte delle favelas presenti non sono state interessate dal progetto.

In questo senso, il progetto UPP, è anche interpretabile come fattore di spinta per dinamiche di segregazione centro/periferia che non avevano fin qui caratterizzato, come in altri contesti urbani, la storia di Rio de Janeiro. Sarà interessante nel futuro prossimo analizzare come questo processo evolverà, una volta esaurita la spinta dei grandi eventi.

Cano, Ricotta

Riferimenti bibliografici

- Alves Moreira M.E, Evanson P. (2013) *Vivendo no fogo cruzado. Moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*, São Paulo: UNESP.
- Borja J. e Castells M. (1997) *Local and Global*, London: Earthscan Publications Ltd
- Cano I. (2006). “Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime”, *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3(5), 136-155
- Cano I. (2010). “Racial bias police use of lethal force in Brasil” *Police Practice and Research: An International Research*. 11(1), 31-44.
- Cano I., Borges D., Ribeiro E. (2012) *Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, LAV/UERJ e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Cano I., Duarte T. (2012) “*No Sapatinho*”. *A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro: LAV-UERJ & Fundação Heinrich Böll.
- Cano I., Ribeiro E. (2014) “A seletividade das ‘Políticas de Pacificação’ no Rio de Janeiro”, in Penalva Santos, A.M.S., Sant’Anna, M.J.G., op. cit., pp. 123-156.
- Czarniawska B, Mazza C., Pipan T. (2001) *Gestire grandi città. Storie di Roma al passaggio del millennio*, Milano: FrancoAngeli.
- Machado da Silva L.A. (2004) “Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano”, *Sociedade e Estado*, 19, 1, 53-84.
- Machado da Silva L.A. (2010) “Violência urbana”, segurança pública e favelas – o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, 283-300.
- Magalhães, A. (2013) “O ‘legado’ dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro”, *Horizontes Antropológicos*, 19, 40, 89-118.
- Miagusko E. (2012), “Antes da Copa, depois do Pan. O Rio de Janeiro na era dos megaeventos esportivos”, *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, n. 2, Vol. 12.
- Penalva Santos A.M.S., Sant’Anna, M.J.G., (a cura), *Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI*, Rio de Janeiro: Gramma.
- Pinheiro P.S. (2000) “O estado de direito e os não privilegiados na América latina”, In: Méndez, J., O’Donnel, E., Guillermo, Pinheiro, P.S. (a cura), *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América latina*, São Paulo, Paz e Terra, 11-29.
- Roche M. (2000), *Mega-events and Modernity: Olympics and expos in the growth of global culture*. London: Routledge.
- Rojido Fiori E. (2014) “Políticas de Seguridad en el Brasil de los mega-eventos”, *Cuestiones de Sociologia*, 10, 1-13.
- Saborio S. (2013) “The pacification of the favelas: Mega events, global competitiveness, and the neutralization of marginality”, *Socialist Studies/Études Socialistes*, 9.2, 130-145.
- Sassen S., *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press
- United Nations (2007) *Enhancing Urban Safety and Security*, United Nations Human Settlement Programme. UN-Habitat, Nairobi.
- United Nations (2015) *UN-Habitat Global Activities Report 2015. Increasing Sinergy for Greater National Ownership*, United Nations Human Settlement Programme. UN-Habitat, Nairobi.
- The World Bank (2010) *Violence in the city. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*, Washington, Updated April 2011.
- The World Bank (2012) *Bringing the State Back into the favelas of Rio de Janeiro: Understanding Changes in Community Life after the UPP Pacification Process*, Washington.

La territorializzazione dell'esclusione sociale e della violenza a Rio de Janeiro

di *Sebastian Saborio**

Abstract

Through a review of existing literature about Rio de Janeiro's favelas, the author demonstrates how territorialisation of social exclusion plays a decisive role in increase and delimitate violence within more disadvantaged urban areas. Furthermore, this contribute shows how poverty's criminalisation carries out a legitimating function towards social inequality and police violence against socially excluded categories.

Key words: territorialisation, social exclusion, violence, gangs, police, favelas.

Parole chiave: territorializzazione, esclusione sociale, violenza, gang, polizia, favelas.

1. Esclusione territoriale a Rio de Janeiro

Le categorie sociali più colpite dal fenomeno della violenza dentro le città del Sud Globale sono quelle appartenenti agli strati più poveri della popolazione. Anche se il dibattito sulla sicurezza urbana molte volte si focalizza sull'insicurezza delle classi medie e sulla paura che queste hanno della micro-criminalità, è dimostrato che i settori più vulnerabili sono quelli che maggiormente vengono colpiti dalla violenza (Winton, 2004; Moser, 2004). In particolare la violenza è concentrata nei quartieri più poveri di queste città: nelle baraccopoli e negli stanziamenti informali. In Brasile questi luoghi vengono comunemente chiamati favelas e raggruppano il 6% della popolazione nazio-

*Universidade Federal do Rio de Janeiro. sebastian.saborio@gmail.com

Saborio

nale. A Rio de Janeiro la popolazione delle favelas è molto più numerosa, e rappresenta il 23% dei cittadini (Cavallieri e Vial, 2012).

La nascita delle favelas in Brasile viene fatta risalire all'anno 1897, quando un gruppo di ex militari disoccupati e senza fissa dimora occupò abusivamente la collina (*morro* in portoghese) chiamata Favella (oggi conosciuta come favela Providência) nella città di Rio de Janeiro (Zaluar e Alvito, 2006). È solamente dagli anni 20 del secolo XX che dal nome proprio del *morro* Favella si è passati al sostantivo “favela” per indicare territori occupati abusivamente all'interno del contesto urbano e caratterizzati da condizioni di precarietà, povertà ed esclusione sociale (Valladares, 2005). La fine della schiavitù in Brasile, avvenuta nel 1888, ha avuto forti ripercussioni sulla nascita ed espansione delle favelas. Infatti, inizialmente, queste erano per lo più formate da ex-schiavi provenienti da zone rurali in cerca di lavoro (Berenguer, 2014). Non è un caso, quindi, che le prime favelas siano state innalzate in zone considerate allora di poco interesse per il mercato immobiliare – le colline di difficile accesso – le quali erano posizionate nelle vicinanze di fabbriche e quartieri della classe media, dove era più probabile trovare lavoro sia nel settore industriale sia in quello dei servizi (Pereira Leite, 2005). La popolazione delle favelas è presto diventata una forza lavoro di riserva e a basso costo che veniva spesso impiegata senza alcun tipo di contratto formale e con pessime condizioni lavorative (Pacheco de Oliveira 2014). È quindi nella interdipendenza economica tra le fasce sociali più vulnerabili e i residenti della città formale¹ che va cercata la spiegazione della nascita e del continuo sviluppo delle favelas.

Nonostante l'utilità economica che le favelas rappresentavano per le classi medio-alte, fin dai loro albori queste sono state percepite dai residenti della città formale come l'antitesi di tutto ciò che questa rappresentava: «igiene, etica del lavoro, progresso e civiltà²» (Burgos, 2005: 199). In altre parole, le favelas sono sempre state viste come un problema da risolvere (Valladares, 2005) e un rifugio di criminali (Zaluar e Alvito, 2006). La stigmatizzazione delle favelas ha fatto sì che i loro residenti venissero incolpati della deprivazione economica di cui erano vittime, rappresentandoli in questo modo come soggetti moralmente inferiori (Pereira Leite, 2005).

Ancora oggi è possibile affermare che, più che essere marginali rispetto al resto della società, i *favelados*³ vengono stigmatizzati, marginalizzati e sfruttati attraverso rapporti di potere

¹La “città formale” è tutto ciò che non è formato da insediamenti abitativi informali e occupazioni abusive. È quella parte della città che è stata pianificata e nella quale lo Stato fornisce i servizi di base. In contrapposizione alle favelas, le quali per gran parte della loro storia erano composte da strade non pavimentate, la “città formale” in Brasile è chiamata anche “*asfalto*”.

²Tutte le citazioni riportate da testi scritti in lingue straniere sono state letteralmente tradotte dall'autore.

³Residenti delle favelas.

Saborio

asimmetrici (Perlman, 2010). Della stessa idea è Pereira Leite (2005), la quale sottolinea che, nonostante i residenti delle favelas rappresentino una porzione fondamentale della forza lavoro urbana, a questi non è concesso di accedere pienamente ai loro diritti di cittadinanza.

Le ricerche negli ultimi due decenni hanno dimostrato come la diseguaglianza abbia un'influenza maggiore della povertà sull'andamento della violenza e della criminalità (Moser, 2004, Winton 2004). Come direbbe Moser (2004), se è vero che la diseguaglianza è un catalizzatore della violenza, la violenza è soprattutto un problema urbano dato che nelle città si trovano i più elevati indici di diseguaglianza. Ma al momento di considerare la diseguaglianza non bisogna soffermarsi unicamente sulla differenza di reddito tra le classi più povere e quelle più abbienti. La diseguaglianza è anche relazionata alla difficoltà che i poveri hanno ad accedere ai servizi di base e al fatto che proprio le istituzioni che dovrebbero tutelare queste popolazioni, come ad esempio le forze di polizia e il sistema giudiziario, molte volte finiscono per opprimerle, aumentando così le distanze sociali tra ricchi e poveri, protetti e oppressi (Winton 2004).

Rio de Janeiro detiene uno dei livelli di diseguaglianza più alti al mondo⁴ e questo è facilmente percepibile ad un primo sguardo del paesaggio urbano. A differenza di molte città del Sud Globale, a Rio de Janeiro le favelas non sono relegate unicamente allo spazio periferico e degradato, ma sono presenti anche nelle vicinanze delle zone centrali più valorizzate del tessuto urbano. In poche altre città al mondo povertà e ricchezza estrema coesistono a pochi metri l'una dall'altra allo stesso modo in cui accade a Rio de Janeiro. Per comprendere a pieno questa situazione, è sufficiente pensare che molte favelas circondano ricchi quartieri delle classi alte, i quali «possiedono standard di vita comparabili a quelli dei Paesi scandinavi» (Perlman, 2010: 176).

Questa vicinanza rende più evidenti e visibili le differenze tra quartieri benestanti ed insediamenti informali, aumentando la percezione delle classi medio alte che le favelas siano dei territori “a parte” rispetto alla città formale. L'assioma che sta alla base della stigmatizzazione delle favelas è strettamente legato alla loro visibilità. La diversità delle favelas rimanda a come queste siano state costruite in modo abusivo, il che rafforza l'idea diffusa tra la popolazione dell'*asfalto* che i residenti delle favelas siano incapaci di sottostare alle leggi della città formale. I *favelados*, quindi, sono visti come dei “fuori-legge”, persone non meritevoli di essere incluse nella sfera dei diritti perché non rispettano i doveri del vivere in società.

⁴Con un coefficiente di Gini pari a 0.53, la città si piazza al 13° posto nella classifica mondiale della diseguaglianza (UN Habitat, 2010).

Saborio

2. Dall'esclusione alla violenza: il dominio territoriale delle gang della droga

È proprio questa logica di territorializzazione dei diritti di cittadinanza che ha favorito la nascita e lo sviluppo di gruppi criminosi i quali, dagli anni 1980 del secolo scorso, sono passati a controllare gran parte delle favelas di Rio de Janeiro (Burgos, 2005). Di fatto, la segregazione spaziale delle categorie più svantaggiate può acuire la loro pauperizzazione e, di conseguenza, aumentare il numero di giovani disposti ad allargare le fila dei gruppi criminali.

I guadagni provenienti dallo spaccio di droga risultano essere una forma di “integrazione perversa” (Zaluar, 2000). Infatti, anche se questi forniscono benefici economici ai giovani *favelados*, molte volte ciò avviene a prezzo della loro vita. Le statistiche dimostrano che a Rio de Janeiro l'omicidio è la prima causa di morte tra gli uomini dai 15 ai 44 anni (Hinton, 2008) e che almeno il 57% degli omicidi a Rio de Janeiro è collegato al traffico di droghe (Zaluar, 2004). Come ha affermato Orlando Zaccone⁵ in un incontro pubblico tenutosi nel maggio 2015: “all'inizio pensavo che i trafficanti⁶ fossero pericolosi, ora ho capito che quello che è pericoloso è essere trafficanti”. Ciò nonostante, i giovani decidono comunque di entrare a far parte dell'esercito delle fazioni criminali dedite allo spaccio. Stime recenti segnalano come tra questi ci sia una presenza stabile di almeno 8.500 bambini e giovani tra gli otto e i diciotto anni (Gay, 2009).

Allo stesso modo in cui Bourgois (2005) sostiene che la violenza sia una fonte di rispetto per i giovani esclusi delle minoranze portoricane a New York, sempre più autori sembrano concordare sul fatto che, a Rio de Janeiro, l'appartenenza alle gang delle favelas sia in grado di dare ai giovani – stigmatizzati come criminali e senza grandi possibilità di inclusione stabile nel mercato lavorativo – forme di rispetto che altrimenti vengono loro negate all'interno della società. Lo sfoggio di denaro e di armi di grosso calibro, insieme alla possibilità che i membri delle gang hanno di imporre la loro volontà con la minaccia e l'utilizzo della violenza, dà a costoro un senso di autostima e potere che non potrebbero mai acquistare all'interno dei lavori informali ai quali sarebbero altrimenti destinati (Zaluar, 2004; Wilding, 2010). È quindi nel prestigio simbolico e nei processi di costruzione di un'identità collettiva e antagonista rispetto a quella dominante che vanno ricercate le motivazioni dei giovani che ogni giorno scelgono di appartenere ai gruppi criminali armati dentro le favelas (Lannes Fernandes, 2013). Inoltre, i giovani delle fazioni criminali sono consapevoli che la loro mera esistenza crea un senso di insicurezza nei residenti dell'*asfalto*, e questo dà loro la percezione di guadagna-

⁵Membro della Polizia Civile di Rio de Janeiro.

⁶In Brasile i membri delle gang vengono chiamati “trafficanti”.

Saborio

re potere nei confronti della società che li ha esclusi (Soares, 2006). In altre parole, se fuori dalle loro comunità i giovani *favelados* trovano solo discriminazione e precarietà lavorativa, dentro le gang, oltre al guadagno economico, acquistano rispetto e autostima.

Nel caso di Rio de Janeiro, la suddivisione della città in zone di inclusione ed esclusione è centrale per comprendere le politiche di sicurezza che sono state adottate da parte delle autorità negli ultimi 30 anni. Come succede anche in altre città del Sud Globale, la dimensione territoriale della sicurezza ha contribuito alla ghettizzazione delle fasce sociali più vulnerabili. Questo ha comportato la creazione di territori inclusi e protetti ed altri esclusi, controllati e dominati (Hills, 2009). Nel caso delle favelas, è possibile affermare che il disinteresse delle istituzioni locali a preservare l'incolumità fisica delle classi più povere ha facilitato forme di occupazione armata da parte di gruppi criminali i quali, tuttora, usano le favelas come punti vendita di sostanze stupefacenti. Il controllo territoriale da parte di queste gang è svolto da uomini pesantemente armati che monitorano i movimenti dei residenti e che, onde evitare attacchi da parte della polizia e di altre fazioni criminali, controllano gli ingressi delle favelas (Arias, 2013). Questa dinamica non ha fatto altro che aumentare ulteriormente le distanze sociali tra favelas e *asfalto*, facendo sì che Rio de Janeiro, così come altre città latinoamericane, diventasse sempre di più una città divisa tra "go" e "no-go areas", tra luoghi iper-securizzati e territori di violenza (Koonings e Kruijt, 2007).

La comparsa delle gang armate negli anni 1980 ha decretato l'apice del processo di segregazione delle favelas dal resto del tessuto urbano. Oltre ad essere considerate "territori a parte" per i residenti della città formale, in quel periodo le favelas sono passate ad essere anche "territori da dominare" per le reti di spaccio. Per di più, la presenza di gruppi armati dentro le favelas ha fatto sì che le forze di polizia potessero entrare nelle favelas solo mediante grandi operazioni militarizzate. Il controllo territoriale delle favelas da parte delle gang è servito a legittimare ulteriormente le storiche forme di esclusione sociale patite dai loro residenti. Infatti, da quando questo fenomeno ha preso piede, le istituzioni affermano di non poter fornire servizi dentro le favelas a causa della presenza armata delle gang.

Nel 1982, quando il controllo territoriale da parte delle gang era solo agli inizi, nella regione metropolitana di Rio de Janeiro il tasso di omicidi era di 23 ogni 100.000 abitanti. Mentre nel 1994, quando la guerra tra fazioni ha raggiunto il suo apice di violenza, tale cifra era aumentata fino a raggiungere i 74 omicidi ogni 100.000 abitanti. Sembra quindi che sia stata la territorializzazione armata dello spaccio di droghe, e non lo spaccio di per sé, ad aver causato un forte aumento della criminalità violenta a Rio de Janeiro negli ultimi tre decenni. Infatti, in altre città del Brasile dove non vi è una corrispondenza tra spaccio e processi di territorializzazione armata, non si sono verificati simili aumenti nel tasso degli omicidi (Soares, 2006; Misse, 2010).

Saborio

3. Guerra alle droghe e territorializzazione della violenza della polizia

Dagli anni 1980, con l'intento ufficiale di arginare la violenza a Rio de Janeiro, le autorità hanno dato inizio alla “guerra alle droghe”, la quale è stata combattuta — quasi esclusivamente — all'interno delle favelas. Secondo molti sociologi, tra i quali Leeds (2007) e Wacquant (2008), questo ha favorito la trasformazione delle politiche pubbliche dirette a governare la povertà urbana, la quale è passata dall'essere una problematica meramente socio-economica ad essere interpretata come un affare di sicurezza pubblica. Altri studiosi (Dornelles, 2003; Machado da Silva *et al.*, 2005) fanno notare come mediante questa risignificazione delle problematiche sociali, le istituzioni locali siano riuscite sia a criminalizzare che a delegittimare pubblicamente i conflitti e le richieste di garanzia dei diritti di cittadinanza provenienti dalle fasce economiche più svantaggiate.

Con l'intento di rafforzare la “guerra alle droghe” dentro le favelas, le autorità di Rio de Janeiro hanno accresciuto notevolmente il numero di agenti di polizia e, oltre a dotarli di armamenti di grosso calibro, hanno fornito loro una formazione di stampo paramilitare in tecniche di *guerriglia* urbana (Pereira Leite, 2000; Misse *et al.*, 2013). Tale strategia non solo non è stata in grado di vincere la guerra contro il narco-traffico, ma ha anche spinto le gang ad aumentare la quantità e la potenza di fuoco delle loro armi, trascinando in questo modo la popolazione delle favelas in una quotidianità fatta di confronti armati e morte.

Ufficialmente i nemici dello Stato nella “guerra alle droghe” sono i membri delle gang. Nonostante ciò, nel dibattito pubblico, tutti i *favelados* sono passati ad essere dipinti, indistintamente, come conniventi con il mondo della criminalità. Di conseguenza, la generalità dei *favelados*, e non solo i membri delle gang, sono diventati potenziali nemici di guerra, ai quali non dovevano essere garantiti gli stessi diritti dei “cittadini onesti”. Per questi motivi, dentro le favelas l'utilizzo da parte della polizia di metodi illegali di controllo, come ad esempio le esecuzioni sommarie e la tortura, hanno cominciato ad essere accettati dalla grande maggioranza della popolazione dell'*asfalto*, la quale li percepiva come necessari per garantire la propria sicurezza.

Tra i Paesi che formalmente non sono in una condizione di guerra dichiarata, non c'è nessuna città al mondo in cui la polizia uccida più civili di quella di Rio de Janeiro. Infatti, tra il 2001 e il 2010 questa ha ucciso più di 10.000 persone (Misse *et al.*, 2013). Per facilitare la comprensione del fenomeno, Michel Misse mette a confronto gli Stati Uniti di America, Paese che possiede una popolazione di circa 300 milioni di persone, con il solo Stato brasiliano di Rio de Janeiro, che ha un totale di circa 16 milioni di abitanti. Mentre l'insieme delle forze di polizia degli Stati Uniti uccide tra i 200 e i 400

Saborio

cittadini all'anno, quelle di Rio de Janeiro arrivano a superare in media le 1000 unità nello stesso lasso temporale.

Che l'alta letalità dello Stato faccia parte di una strategia di controllo delle categorie sociali più svantaggiate è reso chiaro dal fatto che, alla fine degli anni 1990, il numero dei morti causati dall'azione di polizia è stato sei volte maggiore nelle favelas che nel resto della città (Huggins, 2000). Tra il 1995 e il 1998, sotto il mandato del Governatore di Rio de Janeiro Marcelo Alencar e del suo Segretario alla Sicurezza, il generale Nilton Cerqueira, l'utilizzo dell'omicidio come strumento di gestione della povertà urbana è stato reso esplicito attraverso quello che è tristemente passata alla storia come "premio *Far West*". Questo premio consisteva in un incentivo in denaro che veniva dato ai poliziotti che si rendevano protagonisti di "atti di coraggio", i quali venivano conteggiati mediante il numero di morti prodotto durante la loro attività lavorativa. Questa pratica rispecchiava direttamente la filosofia di polizia del generale Cerqueira, il quale ha più volte dichiarato che il poliziotto doveva "sparare prima e domandare poi" (Pereira Leite, 2000; Machado da Silva *et al.*, 2005). L'incentivo ad uccidere prodotto da questa politica è stato talmente alto che nei mesi successivi alla sua abolizione «il numero di persone ammazzate in confronti con la polizia è crollato di quasi il 50%» (Penglase, 2011: 436).

Il fatto che il "premio *Far West*" sia stato dismesso nel 1998 non ha eliminato l'impunità goduta dai membri delle forze dell'ordine che si macchiano di reati contro la vita. In grande misura questo è dovuto alle tutele legali di cui gode la Polizia Militare e alle scarse indagini processuali che vengono svolte per chiarire le dinamiche con cui avvengono tali morti. All'interno della legislazione brasiliana le morti avvenute per mano della polizia vengono comunemente denominate "atti di resistenza", questo significa che vengono classificate come azioni di legittima difesa ancora prima che venga svolta un'indagine a riguardo (Misse *et al.*, 2013).

Il fatto che in Brasile la Polizia Militare sia un'organizzazione subordinata all'esercito gioca un ruolo importante nel garantire elevati livelli di impunità ai suoi membri, i quali vengono giudicati – anche in tempi di pace – da tribunali militari. Caldeira e Holston (1999) sostengono che sottrarre gli appartenenti alle forze dell'ordine alla giustizia civile, permette loro di non rispondere dei reati di cui si possono macchiare. Infatti, la Polizia Militare tende a proteggere i suoi membri evitando che questi vadano a processo, oppure prosciogliendoli anche quando ci sono prove ineluttabili della loro colpevolezza. In poche parole, il fatto di non essere costretti a rispondere dei propri crimini davanti a tribunali civili, permette agli agenti della Polizia Militare di ricorrere, in modo sproporzionato, all'uso della violenza letale nei confronti di popolazioni civili.

Saborio

La prova di ciò è che molti dei casi che vengono catalogati come “atti di resistenza” presentano chiare prove di essere esecuzioni sommarie a tutti gli effetti. In questi casi, ad esempio, non è raro che le vittime presentino spari alla schiena e a distanza molto ravvicinata (Misse *et al.*, 2013). Ciò avviene perché non c’è nulla che, in sede legale, possa contraddire la versione dei poliziotti laddove questi affermano di aver agito per legittima difesa. Inoltre, il terrore che la popolazione ha della polizia fa sì che, solitamente, non emergano testimonianze a carico. Infine, un’indagine approssimativa di ogni morte è l’elemento principale della formula che garantisce l’impunità dei poliziotti.

Le statistiche relative agli “atti di resistenza” presentate nel libro intitolato *Quando la Polizia Uccide* (Misse *et al.*, 2013) dimostrano l’incapacità e la mancanza di volontà dei tribunali militari di incolpare i poliziotti degli omicidi da loro commessi. Ad esempio, nel 2005 ci sono stati ben 707 “atti di resistenza”. Dei 355 che sono stati indagati, solo 19 casi sono stati portati davanti ad un tribunale militare. Di questi 19 processi, 16 sono stati archiviati, due erano ancora in corso al momento in cui è stata condotta la ricerca e un caso soltanto si è tradotto nella condanna del poliziotto che ha compiuto un “atto di resistenza”. Per Misse, la mancanza di un’indagine adeguata degli omicidi commessi dalla polizia può essere spiegata con il fatto che la maggior parte di questi avviene dentro le favelas e che, quindi, le autorità non hanno alcun interesse a chiarire le dinamiche delle morti o a incolpare i poliziotti responsabili. Questi elementi vanno a rafforzare la teoria della *soggezione criminale* di Michel Misse (2010), secondo la quale i soggetti considerati come ontologicamente criminali – nel caso di Rio de Janeiro i giovani neri delle favelas – possono essere uccisi senza che questo comporti una condanna morale da parte della società.

Conclusioni

In questo articolo è stato dimostrato, attraverso il caso di Rio de Janeiro, come la territorializzazione dell’esclusione sociale e della violenza crei un circolo vizioso nel quale l’esclusione produce violenza e questa, a sua volta, legittima e aumenta la disuguaglianza esistente tra le categorie sociali garantite e quelle più vulnerabili. Come si è visto all’inizio di questo elaborato, nelle città latinoamericane la retorica politica tende a focalizzarsi principalmente sul rischio di vittimizzazione delle classi medio alte. Invece, in base a quanto argomentato nel presente contributo, è possibile comprendere come gli individui appartenenti alle categorie sociali più svantaggiate abbiano molte più possibilità di rimanere vittime della violenza.

Saborio

Nonostante il ruolo niente affatto marginale che le favelas hanno ricoperto nello sviluppo della città, la condizione di deprivazione materiale e di informalità che le caratterizza ha facilitato la criminalizzazione dei suoi residenti. Questa situazione ha giustificato l'avvento di retoriche e pratiche escludenti, permettendo alle istituzioni locali di suddividere la città tra territori composti da categorie di individui "per bene" e gruppi considerati moralmente inferiori, legittimando in questo modo l'esclusione dei residenti delle favelas, il loro sfruttamento e la loro ghettizzazione.

È in questa realtà sociale che nasce e si consolida il controllo territoriale delle favelas da parte delle gang, fattore che ha aumentato a dismisura il fenomeno della violenza a Rio de Janeiro. Come è stato possibile descrivere, la mancata integrazione delle favelas nel tessuto urbano ha permesso la loro occupazione da parte delle fazioni criminali e ora la presenza di queste serve a giustificare la mancata integrazione delle favelas stesse nel tessuto urbano.

La violenza delle gang è stata combattuta da parte dello Stato con una "guerra alle droghe" che ha permesso che le favelas diventassero un campo di battaglia urbano. Di conseguenza, i *favelados* hanno perso lo status di cittadini e hanno guadagnato quello di nemici di guerra. Così che una parte consistente della popolazione ha iniziato a considerare l'uccisione indiscriminata dei *favelados* non solo accettabile, ma anche auspicabile.

Riferimenti bibliografici

- Arias E.D. (2013). The impacts of differential armed dominance of politics in Rio de Janeiro, Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 263–284.
- Berenguer L. (2014). The favelas of Rio de Janeiro. A study of socio-spatial segregation and racial discrimination. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 104–134. ISSN: 2254-2035.
- Bourgois P. (2005). *Cercando rispetto: drug economy e cultura di strada*. Roma: DeriveApprodi.
- Burgos M. B. (2005). Cidade, territórios e cidadania. *Dados*, 189–222. ISSN: 1678-4588.
- Caldeira T., Holston J., (1999). Democracy and Violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, 41: 691-729.
- Cavallieri F., Vial A., (2012). *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010*
http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF DOI: 10.1007/s12116-013-9137-8 DOI: 10.1590/S0103_40142006000100008.
- Domellese J.R.W., (2003), *Conflitos e Segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Fernandes L. F. (2013). Youth gang members in Rio de Janeiro. The face of a 'Lost Generation' in an age of fear and mistrust. *Bulletin of Latin American Research*, 32: 210–223.
- Gay R. (2009). From popular movements to drug gangs to militias. An anatomy of violence in Rio de Janeiro. In: Koonings K., Kruijt D., a cura di, *Megacities: the politics of urban exclusion and violence in the global south*, Londra: Zed Books.

Saborio

- Hills A. (2009). *Policing post-conflict cities*. Londra: Zed Books.
- Hinton M. (2008). Police and state reform in Brazil: bad apple or rotten barrel? In: Hinton M., Newburn T., a cura di, *Policing Developing Democracies*, Londra e New York: Routledge.
- Huggins M. Urban Violence and Police Privatization in Brazil: Blended Invisibility. *Comparative Studies in Society and History*, 41: 691-729.
- Koonings K. e Dirk K., a cura di (2007). *Fractured cities. Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Londra: Zed Books.
- Leeds E. (2007). Rio de Janeiro. In: Koonings, K. e Dirk K., a cura di, *Fractured Cities. Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Londra: Zed Books.
- Machado da Silva L.A, Pereira Leite, M., Fridman C., (2005). *Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública*. MAPAS: Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. Rio de Janeiro: IBASE, Action Aid, Ford Foundation 1.
- Misse M., (2010). Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria «bandido». *Lua Nova*, 79: 15–38. ISSN 0102-6445.
- Misse M., Grillo, C.C., Teixeira P. C., Néri N.E., (2013). *Quando a polícia mata: homicídios por «autos de resistência» no Rio de Janeiro (2001-2011)*, Rio de Janeiro: Booklink Publicações.
- Moser C. (2004). Urban violence and insecurity. An introductory roadmap. *Environment & Urbanization*, 16: 1–16.
- Pacheco De Oliveira, J., (2014). Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, 20.1: 125–61. ISSN: 0104-9313.
- Penglase, R. B., (2011). Lost Bullets: Fetishes of Urban Violence in Rio de Janeiro, Brazil. *Anthropological Quarterly*, 84.2: 411-438. ISSN: 0003-5491.
- Pereira Leite, M., (2000). Entre o individualismo e a solidariedade. Dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15.44: 73-90.
- Pereira Leite, M., (2005). Violência, insegurança e cidadania: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Observatório da Cidadania*, 66–70.
- Perlman J., (2010). *Favela. Four Decades of Living on the edge of Rio de Janeiro*. New York: Oxford University Press.
- Soares E. (2006). Segurança pública. Presente e futuro. *Estudos avançados*, 20.56: 91–106.
- Un-Habitat. (2010). State of the world's cities 2010/2011: bridging the urban divide. London: Earthscan.
- Valladares L.D.P., (2005). *A invenção da favela. Do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV.
- Wacquant L., (2003). Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil. *Punishment & Society*, 5.2: 197–205. DOI: 10.1177/146247450352004.
- Wacquant L., (2008). The militarization of urban marginality. Lessons from the Brazilian metropolis. *International Political Sociology*, 2.1: 56–74. DOI: 10.1111/j.1749-5687.2008.00037.x.
- Wilding P., (2010). “New Violence”. Silencing women’s experiences in the favelas of Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 42.04: 719–747. DOI: 10.1017/S0022216X10001343.
- Winton A. (2004). Urban violence: a guide to the literature. *Environment & Urbanization*, 16: 165–84.
- Zaluar A., (2000). Perverse integration. Drug trafficking and youth in the favelas of Rio de Janeiro. *Journal of International Affairs*, 53.2: 653–71.
- Zaluar A., (2004). Urban violence and drug warfare in Brazil. In: Koonings, K., Dirk K., a cura di, *Armed actors. Organised violence and state failure in Latin America*, Londra e New York: Zed Books.
- Zaluar A., Alvito, M., (2006). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

*Élite e sicurezza in Colombia:
il ghetto senza muri di Santa Ana a Bogotá*

di Ana María Forero*, Andrés Salcedo**, Mabel Carmona***, John Jairo Osorio****

Abstract

The aim of this article is analyse how social actors define security. It is focused in the ways used by urban inhabitants in order to build secure spaces; so it investigates why subjects contract security private agencies and enact isolation politics against citizens defined as perilous. The article examines, specifically, the methods used by Santa Ana's inhabitants, one of the richest neighbourhoods in Bogotá, in order to warranty a quiet live, remote of chaos and fear.

Keywords: urban security; Latinamerica; urban anthropology; élite studies; urbanism

Parole chiave: sicurezza urbana; latinoamerica; antropologia urbana; élite studies; urbanistica

1. Santa Ana Orientale: un'oasi di pace nel caos di Bogotá

Santa Ana Orientale è un quartiere benestante, strato sei¹, al nord-est di Bogotá. “Qui ci si sente in Europa”, ha detto qualcuno, e abbiamo supposto che questa fosse

*Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. am.forero260@uniandes.edu.co

** Universidad Nacional de Colombia. asalcedofi@unal.edu.co

***Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. ma.carmona131@uniandes.edu.co

****Universidad Nacional de Colombia. jjosoriog@unal.edu.co

Il presente contributo è stato tradotto dallo spagnolo all'italiano dalla Dott.ssa Paola Spada.

¹Lo strumento di “stratificazione” socio-economica messo in atto dalla L. 142/1994, che regola i servizi pubblici domiciliari, divide Bogotá in sei strati. Nel caso dello strato sei, i servizi sono più cari e, mediante sussidi riscossi nelle bollette, lo strato sei finanzia in parte la

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

una “fantasia” dei residenti di questo sicuro quartiere di lusso. In realtà, Santa Ana è un quartiere piacevole, tranquillo, gradevole, silenzioso e protetto; con ampi giardini e zone verdi ben tenute, parchi, alberi e giardini esterni. Vivere a Santa Ana significa avere la possibilità di godere del silenzio e dell’aria pulita, della calma, della sicurezza e della tranquillità. A detta degli stessi residenti, questo piccolo rione al nord-est di Bogotá è “bellezza e armonia”.

Santa Ana è un luogo che funziona come un ingranaggio, in cui tutti i pezzi si sincronizzano per creare un ambiente amabile. Ogni volta che andavamo a Santa Ana, sentivamo di trovarci in un quartiere singolare, in un luogo differente dal resto della città. Anche la stazione della Polizia era particolare: sembrava una piccola casa di legno di pino, nello stile delle capanne dei guardaparchi nordamericani.

Molte volte siamo stati in giro, in diversi giorni della settimana, generalmente di pomeriggio. Abbiamo sempre avuto la sensazione che si trattasse di un quartiere calmo, nonostante le macchine blindate, le motociclette della Polizia e le guardie del corpo, le telecamere di sicurezza e i sorveglianti in moto.

In questo documento descriveremo come questa sensazione di bellezza e armonia sia una complessa costruzione sociale dei residenti e illustreremo le strategie per ottenerla e preservarla. A tale scopo, invitiamo il lettore a seguire il nostro percorso, che inizia presentando Santa Ana come un quartiere sicuro, per poi mostrare le storie di alcuni dei suoi residenti che lo descrivono come un rione esclusivo e terminare con l’analisi dei meccanismi usati per preservare questo ambiente.

2. Santa Ana Orientale: il rione più sicuro di Bogotá

Durante il nostro primo viaggio a Santa Ana, ci si sono avvicinate due guardie del corpo, la cui presenza è frequente nel quartiere, dato che qui abitano membri di delegazioni diplomatiche, alti dignitari di Stato e di organismi internazionali. Le guardie del corpo ci hanno osservato e, una volta verificato che non eravamo del quartiere, hanno iniziato a interrogarci: Siete residenti? Vi siete registrati all’entrata? State cercando casa? Siete stranieri? A tutte le loro domande, la nostra risposta è stata negativa. E quindi, abbiamo dovuto dare spiegazioni e chiarire quali fossero i nostri contatti nel settore, con lo scopo di essere riconosciuti come visitatori autorizzati e non come un gruppo di sospetti in grado di mettere a repentaglio la sicurezza di Santa Ana.

tariffa degli strati più bassi 1 e 2. Nonostante questo meccanismo sia stato ideato per armonizzare nella città l’accesso al benessere, alla lunga ha favorito la creazione di rioni esclusivi.

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

Questo episodio ci ha dato un'idea di cosa significa transitare per Santa Ana. Farlo comporta superare filtri, controlli di sicurezza, telecamere, cancelli, recinti e interrogatori. Dispositivi che si installano nello spazio pubblico di un rione senza recinzioni. Camminando per Santa Ana si nota come sia un quartiere chiuso, un luogo d'accesso ristretto, separato dal resto della città.

In questo disegno, di fondamentale importanza c'è che il rione ha un solo punto di accesso per i veicoli, sulla Calle 109. Lì è stato installato un punto di controllo², in cui vengono registrati l'ingresso e l'uscita di tutte le macchine che transitano per il quartiere. Generalmente, l'ingresso pedonale avviene in punti sorvegliati da garitte di sorveglianti, telecamere di sicurezza privata e barriere architettoniche che impediscono il passaggio di moto e biciclette.

Santa Ana Orientale è l'unico quartiere della zona che dispone di due società di sicurezza motorizzata e di un sistema di sorveglianza con telecamere a circuito chiuso, oltre ad avere controlli di accesso nelle uniche tre entrate, gelosamente protette. Queste misure di sicurezza sono state progettate sulla base di studi condotti da società specializzate, che hanno evidenziato i punti deboli del quartiere. Inoltre, la maggior parte delle case possiede un servizio privato di vigilanza. Molte sono dotate di allarme, telecamere, anche recinti elettrici, filo spinato e uomini in portineria. A detta di alcuni residenti del quartiere, questi dispositivi non sono compatibili con il gusto e l'estetica del settore, che promuove sistemi efficaci di protezione, nel rispetto della sobrietà e dell'ambiente. Questo tema sarà trattato in seguito.

3. Santa Ana: oasi di valori e di tradizioni

3.1. Breve presentazione delle interlocutrici

A Santa Ana, grazie ai contatti di alcuni componenti del *team*, abbiamo potuto intervistare alcune delle residenti divulgatrici di discorsi autorizzati (Bourdieu, 1999). Abbiamo potuto conversare con persone i cui discorsi influenzano la vita sociale dei

²Esattamente in questo luogo, si trovava una garitta per il personale di sicurezza dell'impresa Siete24, demolita per ordine del sindaco Gustavo Petro, con l'argomento che invadeva lo spazio pubblico. Di conseguenza, l'associazione ARSA ha preso la decisione di mettere su nello stesso punto una tenda, affinché il personale di sicurezza potesse continuare ad esercitare le proprie funzioni di controllo e di restrizione all'accesso veicolare e, in questo modo, garantire la sicurezza di Santa Ana. Più avanti spiegheremo che cos'è ARSA (Associazione di Vicini di Santa Ana) e spiegheremo come influisce sulla vita del quartiere.

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

gruppi sociali che rappresentano. Esse, a differenza degli abitanti comuni (Ibidem), hanno autorevolezza sulla definizione delle norme che regolano la quotidianità del rione ed hanno il capitale simbolico ed economico (Ibidem), necessario per costruire i meccanismi per conservarla. Perciò, il resto degli abitanti le descrive come *leaders/responsabili* del buon andamento della vita di Santa Ana.

Gli interlocutori che ci faranno da guida, sono: la signora Pérez, Mariana, la signora Diana³ e il generale Álvaro Valencia Tovar. La signora Pérez ha vissuto tutta la sua vita a Santa Ana e si autodefinisce una donna che “ama le vie di fatto, che non aspetta che la soluzione ai problemi venga da terzi”. È uno dei membri più attivi dell’ARSA; la sua attività nell’associazione mira a tutelare le caratteristiche di Santa Ana. Mariana è membro dell’ARSA, presiede il Comitato Sicurezza. È d’accordo con la signora Pérez sull’importanza di preservare l’oasi in cui vivono. Così, avvalendosi dei servizi di una nota agenzia privata di sicurezza, ha concepito uno schema di protezione quasi infallibile, grazie al quale gli indici di furto nel quartiere sono scesi a zero. Diana è arrivata a Santa Ana all’età di sette anni ed è stata educata con le norme e i valori del posto: il modo in cui è concepito il settore e in cui viene definita la buona qualità di vita sono paradigmatici per i residenti più anziani. Il generale Álvaro Valencia Tovar, deceduto due anni fa⁴, è stato un residente simbolo che incarnava i valori tipici dell’abitante di Santa Ana. Fu membro attivo dell’ARSA ed ebbe un ruolo da protagonista nel definire cosa rende Santa Ana un quartiere esclusivo.

3.2. La Hacienda, la natura, l’urbanismo e la vita in comunità

Mariana, Diana e la signora Pérez sono d’accordo sul definire Santa Ana come un’isola in cui i residenti sono al riparo dalla violenza, dall’inquinamento e dal caos bogotano. Nelle loro narrative (Rapport y Overing, 2000), questo isolamento ricorda la qualità di vita che, nell’immaginario dei ceti medio-alti dell’America Latina, continua a evocare l’immagine di un’Europa sicura e amichevole (Gómez-Castro, 2010). Nelle narrative, è evidente che, tanto in Europa come a Santa Ana, la sicurezza non si limita alla diminuzione del numero di assalti, o di fatti violenti. La sicurezza si rapporta a uno spettro più complesso, il cui obiettivo è che le persone possano, secondo Mariana, eser-

³I nomi reali delle persone sono stati modificati.

⁴Alle loro storie abbiamo avuto accesso attraverso i loro scritti nella pubblicazione della rivista *Belleza y Armonía*, scritta, prodotta ed editata dai residenti del quartiere.

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

citare il loro diritto a godersi la città, la vita, la loro salute e le loro proprietà, senza minacce da parte di terzi.

È importante riconoscere che a Santa Ana questo è il prodotto di un lungo processo di trasmissione di norme e di valori, che comincia quando fu lottizzata la *Hacienda* di Don Tomás Rueda Vargas, storico colombiano e scrittore realista, morto nel 1943. Fu allora (e in particolare dopo la spaventosa rivolta urbana del 9 aprile 1948, passata alla storia col nome di *Bogotazo*) che il quartiere divenne un rifugio per tutti i cittadini benestanti in fuga dalla violenza politica bipartitista che avrebbe segnato la storia degli anni '50 e '60.

Don Tomás Rueda Vargas viene ricordato nei racconti del generale Álvaro Valencia Tovar come un cittadino che conosceva gli alti valori associati alla civiltà, ammiratore della natura, con profondo rispetto per l'ordine e la sicurezza, che seppe trasmettere gli ideali e i valori del buon cittadino. La *Hacienda*, grazie alla personalità del padrone, divenne punto di incontro di persone non necessariamente abbienti, ma sicuramente colte, cioè portatrici di una eredità di valori morali ricollegati al saper vivere in pace e nel rispetto.

Verso la metà degli anni '50, la antica *Hacienda* Santa Ana divenne un borgo e, da questa origine rurale, ereditò le sue caratteristiche paesaggistiche e le due correnti d'acqua che attraversano la topografia del quartiere. Furono costruite case in ampi lotti alberati e con grandi zone verdi e ciò attrasse varie famiglie di Bogotá, che volevano vivere in un ambiente campestre, circondate dalla natura e lontane dalla città sporca e grigia, piena di palazzi freddi e impersonali.

Dal momento stesso della sua fondazione, Santa Ana costituisce un'oasi di tranquillità in mezzo alla situazione caotica e rischiosa della città. A detta di Álvaro Valencia Tovar:

Il quartiere, questo nostro luogo in cui i precursori dell'urbanizzazione cercano uno stile di vita placido, grato, appoggiato sulle montagne protettrici come fosse un morbido cuscino di bosco nativo; case ampie che perpetuano stili architettonici vari senza trasformarsi, come succede in altri settori della capitale, in enormi torri che sembrano giganti a quattro lati, decisi ad affogare le strade e i giardini circostanti, così come affogarono le case fino a sostituirle per alte moli di cemento, che tolsero personalità a ciò che conobbe giorni migliori (...) Santa Ana è sicurezza, integrazione amica, piacere di un bellissimo ambiente naturale che ricrea la vista, gratifica il piacere di camminare per i suoi parchi e i suoi viali (Álvaro Valencia Tovar: 3).

Negli anni '50 Santa Ana quindi si sviluppò, sulla base non solo dell'amore per la natura, ma anche del saper vivere in comunità, che garantiva la sicurezza del settore. Secondo quanto detto da Mariana,

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

Le recinzioni tra casa e casa erano basse. E ci si salutava con il vicino, allora non c'erano problemi di sicurezza. (Esisteva) un'associazione di vicini per il decoro del rione, la pulizia, etc. (...) Questo per dirvi quanto era sicuro il rione: il latte arrivava in bottiglie, no? e allora si lavava la bottiglia di latte dopo averla usata, ci si mettevano i soldi dentro e si metteva sull'uscio di casa. E il lattaiò ... Sì, è vero! E allora il lattaiò si portava via la bottiglia vuota con i soldi e lasciava l'altra bottiglia, e quando ci si alzava, si prendeva la bottiglia.

Diana ricorda la propria infanzia a Santa Ana come un periodo in cui:

I vicini erano come fratelli, io sono cresciuta con la mia vicina, cioè tutte e due, eravamo tre, noi due, mia sorella ed io, e lei, e più in là c'erano altre vicine, qui dietro pure; si andava al parco e si facevano delle comitive, si cresceva come in famiglia, (...) qui gli amici di ognuno erano quelli del quartiere, allora si faceva molta vita di quartiere, io non ricordo di essere mai dovuta tornare a una certa ora da qualche parte, (...) la vita sociale era quella del quartiere.

Nei racconti dei residenti fondatori, Santa Ana sorge come un posto isolato, nei dintorni di Bogotá e, proprio per questo, fin dal momento della sua costruzione, fu uno spazio in cui si poteva convivere con la natura e in cui vigevano le regole della fiducia e della libertà. In quest'ordine di idee, chi acquisiva un lotto a Santa Ana si iscriveva a una forma di vita che si opponeva al ritmo frenetico della città e accettava di vivere in una comunità in cui i legami di familiarità garantivano la sicurezza.

È importante chiarire che lo spirito di conservazione ecologica non è stato l'unico lasciato; di grande importanza è stata anche la conservazione dello stile architettonico e l'abbellimento. Questa forma di vita negli anni '80 corre un rischio. In questo decennio, comincia una pericolosa trasformazione del quartiere, che minaccia di mettere fine alla bellezza e all'armonia del settore.

3.3. *La nascita de* La Nuova Colombia

La signora Pérez afferma:

C'era un tempo in cui era nata una nuova Colombia, di gente che non aveva rispetto, che ostentava, (...), che faceva feste rumorose, che arrivava in macchina a mezzanotte suonando il clacson, e tutte cose così, e tutto ciò ci cominciò a preoccupare. E noi non dicevamo "vicino, potrebbe gentilmente smettere di suonare?"; subito abbiamo cominciato a chiamare la polizia.

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

Per i residenti fondatori di Santa Ana, questa Nuova Colombia era una minaccia per la qualità della vita di tutto il quartiere. I nuovi abitanti non si preoccupavano dello stile di vita né delle regole del buon vicinato; il loro unico interesse era investire sugli immobili e sulla loro rivalutazione. Così, per citare direttamente la signora Pérez,

quando la mafia si manifestò in Colombia, comincio a investire su buone proprietà e (...) dato che la cultura del mafioso è l'ostentazione, lo spreco, allora qualunque limite umano, fisico, naturale, qualunque fosse, doveva essere superato; e quindi un mucchio di donne, un mucchio di mobili accumulando, accaparrando.

Assieme alla gente rumorosa, arrivarono il pericolo per lo stile di vita della comunità e le minacce alla sicurezza dei residenti. Un esempio è la comparsa della vedova di Pablo Escobar, leader del Cartel de Medellín. Lei, dopo la morte di suo marito in mano alla Polizia, cambiò cognome prendendone uno tipico delle famiglie distinte di Santa Ana e si rifugiò, dalle minacce del *Cartel di Cali*, nel quartiere più sicuro della città. La signora Pérez e Mariana ricordano come a Santa Ana affittare o vendere la proprietà presupponesse l'assenso della comunità che, attraverso meccanismi di selezione, accettava o rifiutava i candidati. I proprietari di case e di appartamenti sapevano di essere responsabili del mantenimento della qualità della vita del rione e, quindi, si impegnavano ad affittare o a vendere a persone che riconoscessero il valore reale del quartiere, che non apprezzassero solamente quello economico. L'ingresso della famiglia del capo dimostrò la fragilità del ghetto. Così l'intervistata racconta l'episodio:

(Alla proprietaria dell'appartamento) pagarono un anno d'affitto in anticipo, e scomparvero, senza dire a nessuno chi era che veniva ad abitare. L'abbiamo saputo dai media. (...) Allora andammo a trovarla, la signora ci aprì la porta e ci offrì una tisana. Quindi le dissi "Signora Victoria, come mai avete deciso di venire a vivere a Santa Ana?" e lei mi rispose: "Guardi, si tratta di un quartiere sicuro e il Ministro della Difesa abita a due isolati da qui. Noi eravamo già stati accettati in Germania (la nazione?????), ma i giornali e i mass media ci hanno impedito di trasferirci". "Che possiamo fare noi?" le chiesi io. "Aiutateci a fare pressione" mi disse. E allora noi raccogliemmo duemila firme e andarono via.

I valori della gente de La Nuova Colombia entrarono in conflitto con le norme che avevano blindato la qualità della vita del quartiere e i residenti impararono ad avere a che fare con l'angoscia e le minacce:

Quando arrivò la famiglia di Pablo Escobar, ci arrivò a casa una cassetta registrata della banda de Los Pepes (...) Un nastro di una persona dal parlare forbito, con termini molto colti,

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

non diceva che avrebbero messo una bomba ma si intuiva, e noi ci dicevamo, e allora... mettono una bomba lì dove sta Pablo Escobar, e saltiamo tutti in aria con l'onda esplosiva.

L'ingresso de La Nuova Colombia aprì il quartiere alla realtà del Paese. Santa Ana smise di essere un'oasi di valori e di tradizioni: la nuova gente inquinò questo angolo di Europa (Douglas, 1966). I valori determinanti per avere una vita sicura, per esercitare il diritto a godersi la città, la vita, la propria salute e i beni propri, senza minacce provenienti da terzi, furono corrotti.

Questa Nuova Colombia modificò lo stile urbanistico del quartiere. In esso, hanno assunto importanza palazzi il cui stile fa a botte con le costruzioni tradizionali, evocando ciò che i residenti di sempre chiamano *narcostilo*⁵.

(...) Ed arrivò un altro tipo di persona, molto più abbiente, che invece di restaurare, che in molti casi credo potrebbero avere fatto, ma non erano interessati a ciò: abbasso la storia di Bogotá e viva la "Nuova Colombia". Perché lì, indubbiamente, c'è gente (con) soldi provenienti da qualsiasi attività, uno non sa da dove arrivino tanti soldi, così come dicevamo prima in quanto alla famiglia Escobar... Oggigiorno, succede la stessa cosa, c'è gente con un sacco (di soldi). (Intervista Germán Núñez)

Erano arrivate nel quartiere persone con abitudini e valori contro cui era necessario reagire e infatti la risposta dei residenti della prima ora (i residenti "di sempre", come si definiscono) non si fece attendere. Per prima cosa, rafforzarono l'Associazione dei Vicini di Santa Ana (ARSA) e poi, facendo uso del loro capitale economico e simbolico, misero in atto varie strategie per preservare la loro forma di vita: l'obiettivo era limitare quanto più possibile la presenza di questi nuovi gruppi sociali e impedire loro di esercitare una qualche influenza sulla vita del quartiere. I valori di Don Tomas Rueda Vargas dovevano restare l'unico fondamento del capitale simbolico degli abitanti. L'Associazione Residenti di Santa Ana (ARSA) promuove l'idea che il quartiere è un quartiere tradizionale di famiglie bogotane, che ha mantenuto una storia residenziale e valori architettonici e urbanistici nel tempo, oltre a costituire fonte di sicurezza e di status per gli abitanti (Associazione Residenti di Santa Ana, 2015). Questione che sarà trattata nel prossimo paragrafo.

⁵Si riferisce allo stile di vita adottato dai narcotrafficienti in Colombia, caratterizzato dall'opulenza, dallo spreco e dalla stravaganza dei beni materiali.

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

4. ARSA: credibilità morale

L'Associazione Residenti di Santa Ana sorge nel 1965 come associazione di residenti fondatori. Per loro, la qualità della vita significava coltivare un gran senso di appartenenza, per godere dei propri beni senza minacce da parte di terzi. Si trattava di vicini che si conoscevano e che costruirono case semplici di un piano, senza recinzioni, con porte aperte e ampi giardini, che si preoccupavano di prendersi cura del quartiere, di mantenerlo pulito e di abbellire le zone verdi.

Costituivano un gruppo di uomini e di donne con una forte *leadership*, spirito filantropico e servizievole, con un atteggiamento serio, parco e deciso, che credettero nell'importanza di proteggere il quartiere dal disordine urbanistico, dall'assenza di norme chiare e di autorità. Per loro, i principi morali fondamentali erano l'unità, la solidarietà, la collaborazione, l'etica, l'educazione ai valori tradizionali e al rispetto dei diritti degli altri. Non aspettavano che lo Stato intervenisse per migliorare il quartiere. Volevano fare da soli.

Nei bazar e nelle fiere annuali chiamate *kermesse*, l'Associazione trovò una fonte di risorse per finanziare molti dei suoi progetti, con prodotti e mostre selettive. Tra i progetti finanziati mediante queste attività, è doveroso menzionare l'asilo infantile Santa Bibiana, che godeva anche del supporto del pacchetto di programmi che arrivarono in Colombia con l'Alleanza per il Progresso e la cui missione era prendersi cura dei bambini delle impiegate domestiche del settore.

La conservazione di questi valori filantropici va di pari passo con la tutela urbanistica. ARSA ha saputo protestare in silenzio, con discrezione e senza proteste rumorose per opporsi alle grandi opere che avrebbero modificato il quartiere per sempre: l'installazione di una cabina di energia e l'installazione di un tubo dell'acquedotto comunale che avrebbe portato acqua a Bogotá.

In modo simile, resistettero alla strategia di alcuni nuovi proprietari che optarono per lasciare cadere a pezzi o far deteriorare a proposito certe case, per demolirle e innalzare edifici di vari piani, per fare affari. La reazione dell'ARSA fu realizzare un censimento per supportare la volontà dei residenti e garantire che il quartiere fosse di tipo residenziale ristretto. Le stesse signore dell'ARSA bloccarono con le loro macchine la costruzione di dodici edifici.

Allo stesso modo, con la stessa fermezza preservarono l'uso del suolo esclusivamente residenziale e frenarono così l'apertura di centri commerciali. Sono riuscite a rilocalizzare 16 centri commerciali, parrucchieri, alberghi, case per la terza età, negozi e uffici. La strategia consisteva nel persuadere e nel proporre soluzioni per la loro apertura in posti vicini, ma fuori del quartiere.

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

Tutti questi sforzi hanno trasformato Santa Ana in un modello urbano esclusivo, in termini di conservazione architettonica e ambientale. Oltre ad ospitare case di enorme valore architettonico, sono riuscite a farlo dichiarare dal *Consejo de Bogotá* quartiere di conservazione architettonica ed ecologica e dall'Assessorato per la Pianificazione Urbana, mediante decreto 1023/1998, zona residenziale per alloggiamento unifamiliare, con edificazioni di altezza non superiore a due piani e mezzanino. Fedeli alla funzione di sorveglianza che questo decreto assegnava loro, il Comitato per il Decoro Urbano è sempre stato puntiglioso nell'esigere, per ogni progetto di rinnovazione, il proprio beneplacito, la socializzazione dei piani con tutti i vicini, il controllo, l'adempimento di orari e norme per il carico e scarico materiali.

Con questi risultati e con la qualità dei propri servizi, l'ARSA si è consolidata e ha ottenuto credibilità. È riuscita ad adeguare una piccola edificazione che albergava un generatore elettrico e l'ha adibita a ufficio proprio; oggi, l'ARSA ha vari comitati, un consulente di urbanismo e paesaggistico e un consulente legale esperto di gestione di spazio pubblico. Ha organizzato vari comitati: per la Sicurezza, per la Conservazione e il Decoro, per lo Sport, per le Relazioni Pubbliche, Legale e per gli Eventi. Ha lavorato insieme con la Pubblica Amministrazione del Distretto, specificamente con l'Assessorato per l'Ambiente e l'Istituto per lo Sviluppo Urbano.

Un secondo fronte di lavoro dell'ARSA è stata la conservazione ambientale e l'amore per il verde e per la natura, che risale alla tradizione bucolica che ha marcato l'inizio di questo quartiere e secondo cui il fatto di vivere in un ambiente gradevole, bello e armonico, forgia persone migliori. La signora Pérez spiega quest'amore e il rispetto per la natura come un valore associato alla tranquillità, alla bellezza dell'ambiente circostante e alla qualità della vita. Hanno un programma di rimboschimento che prevede la semina di specie native, un altro per la conservazione di alberi patrimoniali e un terzo per il disinquinamento di sorgenti e rivoli inquinati da acque di 9 rioni localizzati più in alto sulla stessa montagna. Gestiscono due campi da tennis il cui uso è riservato agli associati ARSA, nonostante si tratti di spazio pubblico.

Il Comitato per il Decoro Urbano è incaricato della manutenzione dei pali della luce e degli spazi comuni, di curare l'illuminazione pubblica, di tappare le buche qualora ce ne sia bisogno, di restaurare facciate e di curare il rinnovo e mantenere i parchi. L'aver assunto certe funzioni che spetterebbero all'amministrazione comunale, ha sviluppato un senso di appartenenza a una comunità autonoma che non costituisce un costo per il Comune.

Un terzo fronte che è diventato prioritario per l'ARSA all'inizio degli anni '90 – in seguito a quattro rapimenti – è quello della sicurezza. L'arrivo della cosiddetta "Nuova Colombia", con denaro ma senza autorità morale, li portò a mettere in atto qualsiasi ti-

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

po di controllo sociale e dei meccanismi sottili di discriminazione (Thorstein, 2008), per evitare che i nuovi residenti potessero imporre altri stili e altre prassi che, nella logica dei loro codici, fossero un attentato alla morale e al buon gusto.

Con l'obiettivo di migliorare la sicurezza, le donne del Consiglio Direttivo fecero una colletta andando di casa in casa, fino a raccogliere risorse sufficienti per costruire un Centro per l'Attenzione Immediata e l'acquisto di due moto, visto che la Polizia non prestava servizio perché non si trattava di una zona prioritaria. Secondo una di esse, dovettero inventare meccanismi per prendersi cura di se stessi, come comunità non protetta: "la sicurezza devi fornirla tu stesso", usando parole sue. Mariana, del Comitato per la Sicurezza, spiegava che la gestione informale della sicurezza fu affidata a una ditta consulente specializzata. Questa ditta identificò le aree critiche e le zone vulnerabili, propose l'installazione di sofisticati dispositivi (Foucault, 2004) di vigilanza: telecamere che controllano 24 ore al giorno le attività del quartiere e l'assunzione di vigilanti, muniti di moto e armi, che pattugliano il quartiere.

Nonostante la nuova gestione della sicurezza affidata a società esterne, il gerente dell'ARSA, ex membro delle forze militari, afferma enfaticamente che in nessun caso si sta sostituendo l'autorità statale nella gestione dello spazio pubblico. Da parte sua, la signora Pérez afferma che sì, hanno autorità e solvenza morale per mettere in atto meccanismi informali di tutela e monitoraggio. È questo il caso del denominato sistema "di molestia", in cui un uomo in moto si avvicina agli sconosciuti e comincia a fare domande per sapere chi sono e dove sono diretti. Tutto ciò viene fatto nel rispetto dei codici delle buone abitudini, dell'educazione, della buona volontà e mediante eccellenti rapporti con la Polizia e gli stabilimenti commerciali circostanti, anche essi affiliati all'ARSA.

Il periodo attuale del quartiere Santa Ana è marcato da una disputa con l'attuale Sindaco⁶, che non vede di buon occhio questo tipo di segregazione residenziale per lo sviluppo della città e che ha derogato il Decreto 1023/1998, proponendo la verticalizzazione dei quartieri meno densificati e l'uso combinato di funzioni sul suolo urbano residenziale. Queste misure hanno messo a repentaglio questo modello etico, urbano e architettonico.

Nel 2014, la Difesa dello Spazio Pubblico ordinò la demolizione delle garitte dei sorveglianti che l'ARSA aveva illegalmente installato 22 anni prima, all'unica entrata al quartiere, che servivano per controllare l'accesso dei veicoli dei non residenti. Un secondo conflitto riguarda la barriera ambientale, formata da un filare di alberi di pino, che protegge il quartiere dal rumore e dall'inquinamento del resto della città. Il Comu-

⁶È importante chiarire che si tratta di Gustavo Petro, sindaco in uscita.

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

ne sostiene che i pini stanno invadendo lo spazio pubblico e che questo tipo di barriere è illegale. Intelligentemente, i membri dell'ARSA, con l'appoggio di molti residenti, si sono opposti alla decisione. Hanno tolto i fili per liberare la barriera di recinzione e hanno spiegato che oltre a trattarsi di patrimonio ambientale, i pini formano anche la nicchia per la statua della Vergine localizzata lì dall'anno 1948, patrimonio di interesse pubblico.

L'ARSA difende i valori delle famiglie tradizionali che si conoscevano bene e che hanno lasciato in eredità la familiarità, qualità di vita e buoni rapporti di vicinato, questioni che appartengono a un modello urbano esclusivo, orgoglio dei residenti che lo identificano con un esempio di civiltà e di qualità di vita. In questo ordine di idee, la conservazione urbanistica e ambientale, il principale motto dell'ARSA, si presenta come la sintesi dei valori che sembravano derivare naturalmente dalla qualità morale dei suoi abitanti. Si dice che mai, per mantenere la sicurezza e l'autosufficienza ottenuta, fu necessario fare ingenti investimenti di denaro e privatizzare una parte dei servizi pubblici. Tuttavia, anche il controllo sociale e l'espulsione di persone estranee, considerate minacce per questo gruppo, sono parte del modo in cui questa associazione è riuscita a preservare uno stile di vita che ha valutato la loro proprietà immobiliare ed è diventata un segno di distinzione e di buona vita. Mentre i membri dell'ARSA cercano un modo per blindarsi contro le paure che scaturiscono dalla possibilità di perdere i loro privilegi e la riproduzione del loro *status*, la nuova amministrazione comunale e le necessità di spazio della città mettono a rischio la sostenibilità di questo modello urbano residenziale.

Conclusioni

A Bogotá, come nel resto delle capitali latinoamericane (Carrion, 2002; Caldeira, 2000), europee (Ricotta, 2012) e africane (Comaroff, Comaroff, 2006), lo Stato non è l'unico organismo che provvede alla sicurezza. I cittadini, di fronte a minacce reali o immaginate, si avvalgono di un grande repertorio di servizi offerto da soggetti privati. Questi, attraverso sofisticati dispositivi di monitoraggio, isolano lo spazio residenziale ed evitano il transito di persone rappresentate come estranee o minacciose. La separazione dal resto della città comporta, nei quartieri delle classi benestanti, anche un senso di status sociale e di eleganza. In questi spazi si stabilisce non solo il controllo dell'uso dello spazio pubblico (Davis, 1990), ma si definisce anche un tipo di estetica e un particolare concetto di bellezza. Vengono costruiti così dei microterritori all'interno del tessuto urbano, dove la disposizione di case, palazzi e giardini pubblici è regolata da nor-

Forero, Salcedo, Carmona, Osorio

me e valori privati, associati all'esclusione sociale e alla preservazione di uno stile di vita privilegiato.

Riferimenti bibliografici

- Bourdieu P. (1999a). *¿Qué significa hablar? economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: AKAL.
- Bourdieu P. (1999b). *La Distinción. Criterios Sociales y bases sociales del gusto* Madrid: Taurus.
- Caldeira T. (2000). *Ciudad de Muros*. Barcelona: Gedisa.
- Carrion F., editor (2002). *De la Violencia Urbana a la Convivencia Ciudadana en Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FIACSO,PS/OMS.
- Comaroff John L., Comaroff Jean (2006). *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davis M. (1990). *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. London: Verso.
- Douglas M. (1966). *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. London: Routledge.
- Foucault M. (2004). *Lezione del Primo Febbraio in Sicurezza, territorio e popolazione, Corso al College de France (1977-1978)*. Milano: Feltrinelli.
- Gómez-Castro S. (2009). *Tejidos oníricos: movilidad capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rapport N., Overing J. (2000). *Social and Cultural Anthropology: The Key Concepts*. London: Routledge.
- Ricotta G. (2012). Sicurezza urbana e tolleranza zero. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1: 117-131.
- Thorstein V. (2008). *Teoría de la clase ociosa*. Madrid: Alianza.

Recensioni

Bourbeau P. (2011). The securitization of migration.

A study of movement and order

di *Daniele Ferretti**

Negli ultimi 30 anni i cambiamenti innescati dalla fine del bipolarismo hanno fatto sì che il concetto di sicurezza smettesse di riferirsi unicamente alla dimensione militare¹. All'interno di tale scenario, e conseguentemente all'imporsi dei movimenti migratori sulla scena globale, numerosi studi hanno indagato la presenza/assenza di processi di "securizzazione" delle migrazioni sia a livello discorsivo sia nelle pratiche portate avanti dagli attori coinvolti nella gestione del fenomeno².

The securitization of migration. A study of movement and order (166 p.) si inserisce all'interno di tale dibattito con uno studio comparato condotto su Francia e Canada nel periodo 1989-2005 che vuole misurare la presenza di un processo di securizzazione delle migrazioni e la variazione di intensità con cui esso accade.

A tal fine, e in linea con l'approccio costruttivista³, che ispira l'intero volume, la ricerca prende in esame l'azione di due "attori securizzanti" (mass media e attori politici) e l'impatto di fattori contestuali, sia di matrice esogena che endogena, sull'agire dei primi.

Bourbeau studia quindi l'impatto che l'aumento del numero di rifugiati, registrato a livello mondiale dagli anni '90 del XX secolo e gli attacchi terroristici a New York e Washington dell'11 settembre 2001, hanno avuto nei due Paesi. A livello domestico, invece, viene studiato il ruolo dell'élite politica, attraverso

*Sapienza Università di Roma. daniele.ferretti@uniroma1.it

¹Nell'ambito delle Relazioni Internazionali la teoria della "securizzazione", introdotta dalle "Scuola di Copenaghen", ha contribuito all'estensione del concetto di sicurezza in ambiti quali ambiente, economia, politica, culturale (Buzan, 1991; Buzan *et al.*, 1998).

²Sul nesso immigrazione e sicurezza, si vedano Huysmans (2000; 2006), Bigo (2002; 2014).

³Sull'approccio costruttivista nelle Relazioni Internazionali si veda Guzzini (2003).

l'analisi di manifesti politici e provvedimenti legislativi e quello della popolazione, misurato mediante i sondaggi d'opinione.

Pertanto, nella prima parte del libro dopo aver introdotto il *frame* teorico e la ricerca sul campo (cap. 1), l'autore giustifica la scelta di studiare Francia e Canada. Entrambe, infatti, sono democrazie rappresentative caratterizzate da un'economia capitalista altamente sviluppata e industrializzata e da un basso tasso di fertilità. Allo stesso tempo però, in Canada il flusso annuo dei migranti è più alto rispetto alla Francia, così come il numero di "migranti economici". Guardando, invece, i dati relativi sulla criminalità, in Francia l'incidenza della popolazione straniera è maggiore rispetto a quella registrata in Canada.

Nella seconda parte del libro (cap. 4-5-6-7) sono presentati i risultati della ricerca, che si fa apprezzare per la ricchezza del *corpus* di dati esaminato, la profondità dell'analisi, per cui sono state utilizzate tecniche di analisi del contenuto qualitative e l'approccio comparato.

Bourbeau ha analizzato 3.500 discorsi dei rappresentanti politici; 900 editoriali pubblicati sul *The Globe and Mail* e *La Presse* (Canada) e *Le Monde* e *Le Figaro* (Francia); 74 manifesti politici, 121 sondaggi d'opinione e i principali provvedimenti legislativi presenti nei due Paesi. Infine, sono state condotte interviste strutturate ad esponenti dei Dipartimenti e delle Agenzie impegnate nella gestione delle politiche di sicurezza nazionale e di immigrazione.

In conclusione, Bourbeau offre un quadro dettagliato del ruolo che attori governativi e mass media e di fattori contestuali nel determinare un processo di securizzazione delle migrazioni e l'intensità con cui esso accade, per un'analisi che offre al lettore un modello analitico esportabile ad altre realtà.

Riferimenti bibliografici

- Bigo D. (2002). Security and immigration: towards a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27: 63-92. DOI: 10.1177/03043754020270S105
- Bigo D. (2014). The (in)securitization practices of three universes of EU border control: military/navy, border guards/police, database analyst. *Security Dialogue*, 45: 209-225. DOI: 10.1177/0967010614530459
- Buzan B., Waever O., de Wilde J. (1998). *Security. A new framework for analysis*. London: Rienner.
- Buzan B. (1991). *People State and Fear. An agenda for security studies in the post-cold war era*. Colchester: Ecpr Press.
- Guzzini S. (2003). Il costruttivismo e il ruolo delle istituzioni nelle Relazioni Internazionali. *Rassegna Italiana di Sociologia*, XLV: 215-235. DOI: 10.1423/9463
- Huysmans J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common European Market Studies*, 38: 751-777. DOI: 10.1111/1468-5965.00263
- Huysmans J. (2006). *The politics of insecurity. Fear, migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.

*Dancygier R. M. (2010). Immigration and conflict
in Europe*

di *Daniele Ferretti**

Il volume (345 p.) prende in esame il fenomeno delle relazioni interetniche all'interno dell'Unione Europea, un tema che negli ultimi anni ha assunto un ruolo di primo piano nel dibattito pubblico e nell'agenda della politica.

Nel tentativo di comprendere i fattori che innescano situazioni conflittuali a livello locale dovute alla presenza straniera, Dancygier presenta un intenso lavoro di ricerca che si fa apprezzare per la ricchezza delle fonti e dei dati esaminati, nonché per il rigore metodologico che guida l'analisi e, infine, per l'approccio comparato, che mette a confronto quanto accade nel Regno Unito con il resto d'Europa,

Nella prima parte (cap. 1 e 2) l'autrice introduce la teoria del conflitto su cui poggia l'intero lavoro. Pertanto, sono individuate due tipologie di conflitto: il conflitto immigrati-autoctoni e il conflitto immigrati-Stato. La comparsa dell'uno o dell'altro si spiega prendendo in considerazione due variabili fondamentali: la scarsità economica e il potere politico degli immigrati nei contesti locali. Con la prima si intende una situazione in cui «si può sfociare in un gioco a somma zero tra autoctoni e immigrati per l'ottenimento di beni economici e sociali a livello locale» (p. 25), collegandosi alle ricadute che la presenza straniera genera su mercato del lavoro, abitazioni, istruzione, salute e servizi sociali. Per quanto riguarda, invece, «il potere politico» dei migranti, sono considerati «politicamente influenti i gruppi immigrati a cui è riconosciuto il diritto di voto alle elezioni locali» (p. 32).

Maggiore è il potere politico degli immigrati, più alta è la probabilità di innescare conflitti immigrati-autoctoni, poiché è maggiore l'influenza delle comunità straniere sulle decisioni degli attori politici in merito alla distribuzione di beni economici e sociali. Al contrario, minore è il potere di influenza della popolazione immigrata, più alta è la probabilità di assistere a conflitti immigrati-Stato, con i primi che lamentano il disinteresse della politica nei propri confronti.

*Sapienza Università di Roma. daniele.ferretti@uniroma1.it

La seconda parte (cap. 3-4), introduttiva allo studio di caso, ricostruisce le situazioni conflittuali emerse in Gran Bretagna dal 1950 al 2008 e mette in evidenza che il peggioramento delle condizioni socio-economiche a partire dagli anni '70 e '80 è correlato alla comparsa delle tensioni inter-etniche, anche di quelle etichettabili come "razziste".

La terza parte, dedicata agli studi di caso, è incentrata sui quartieri "Tower Hamlets" e "Ealing" di Londra (cap. 5) e due città nella regione del Midlands, di Birmingham e Leicester (cap. 6). Nel caso di Londra, il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati determina conflitti autoctoni-immigrati per la competizione sulla distribuzione di beni e servizi. Nello studio del Midlands, invece, l'assenza di potere politico facilita l'emersione di conflitti tra immigrati e rappresentanti pubblici.

Nell'ultima parte del libro, infine, si guarda al resto d'Europa dove, al pari della Gran Bretagna, trova conferma la tesi secondo cui è la variabile economica e non quella culturale a spiegare i conflitti per l'immigrazione nell'Unione Europea.

*Sjoberg L. (2014). Gender, War, & Conflict*di *Fatima Farina**

«La relazione tra mascolinità e guerra è una parte fondamentale per comprendere cosa è la guerra e come funziona» (p.2). Da questa affermazione prende le mosse il lavoro di Sjoberg che punta dritto al sistema bellico e alla censura, anche accademica, del coinvolgimento degli uomini e delle donne insieme. Il tema centrale nel libro è l'invisibilità delle donne e del genere nello studio della guerra e dei conflitti. L'invisibilità delle donne è "irreale", perciò funzionale alla riproduzione egemonica delle mascolinità. Le donne non scompaiono nelle guerre ma la scarsa attenzione ad esse ne limita il ruolo sociale e politico. L'invisibilità è normativa secondo l'autrice e allo stesso tempo una questione da affrontare analiticamente, pena la perdita di conoscenza e analisi critica dell'esistente. La guerra è sessuata, l'invisibilità delle donne ne è la principale evidenza, così come la debole applicazione di una prospettiva di studio di genere rafforza la matrice sessuata del sistema bellico. Dove sono le donne? E gli uomini? La mappatura del sistema di genere è necessaria per individuare i principali attori delle guerre, per rivelare quanto dato per scontato nella retorica del *Great men*, ben nutrita lungo la storia e giunta integra fino all'epoca delle guerre globali, dove a indossare la divisa vi sono numerose donne accanto agli uomini, "*new included*" che non fuoriescono dal ruolo tradizionale. Ad esempio, nella liberazione (peraltro molto discussa) della militare statunitense Jessyca Lynch, *the young blonde nineteen*, ferita durante un'imboscata nel 2003 e caduta prigioniera degli iracheni, l'autrice vede la pianificazione di un'operazione per restituirla alla sua presunta innocenza femminile a cui i media hanno dato ampia risonanza, sottolineando la scelta strumentale dell'arruolamento, finalizzata alla realizzazione del sogno di diventare un'insegnante e lavorare con i bambini. Il rovescio della medaglia è la violenza pianificata e agita dalle donne, la quale invece trova uno spazio narrativo ben più ristretto, anche per la mancanza di codici narrativi e interpretativi, riempita attraverso l'eccezione alla norma di genere.

*Università di Urbino Carlo Bo. fatima.farina@uniurb.it

Sicurezza e scienze sociali IV, 1/2016

Al riguardo l'esempio presentato è quello dello scandalo di Abu Ghraib, che ha rappresentato una sorta di disillusione sulla parità raggiunta dalla donna, ovviamente non rivolta agli uomini, presumibilmente con maggiore familiarità con gli strumenti della violenza. C'è minore imbarazzo verso la violenza maschile e nei confronti della narrazione della guerra da diverse prospettive storiche, sociologiche e anche femministe; appare dominata dall'omogeneità maschile: nella guerra, evento storicamente e politicamente tipico, gli uomini mantengono la leadership sia nella decisione di darvi inizio sia poi di combatterla. Questo porta Sjoberg a proporre di guardare alla guerra come un *continuum* sociale della violenza che va dalla stanza da letto alle sale riunioni, alle fabbriche, agli stadi, alle aule scolastiche e al campo di battaglia, «traversing our bodies and our sense of self» (p. 123). Nessuno è escluso dal sistema guerra, affermazione ben argomentata dall'autrice che, attraverso l'analisi di casi ed eventi specifici, va dentro le pratiche belliche e ciò che definisce il patto di genere.

FrancoAngeli

Riviste

SERVIZI ONLINE PER ATENEI

Dal 2013 oltre 80 riviste FrancoAngeli sottoscrivibili per gli Atenei in versione online **con diritto d'accesso perpetuo al corrente e a tutti gli arretrati disponibili.**

Tramite un'unica licenza è possibile accedere:

- alle versioni in formato digitale delle **annate in corso**;
- a tutte le annate arretrate (a partire dal 2000, se disponibili) in formato digitale;
- con **diritto d'accesso perpetuo**.

Le modalità di accesso consentono:

- la ricerca (per autore, per titolo, full-text);
- la visualizzazione del documento (corrispondente a quello dell'edizione cartacea).

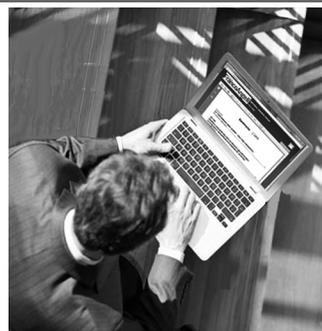
Come **facoltà opzionali** sono previsti:

- diritti di accesso da remoto tramite **proxy server**;
- diritti di effettuare **copia e incolla** (download) ad uso personale.



La fruizione di tutti i contenuti avviene tramite la piattaforma **Torrossa - Casalini Full Text Platform**

Per informazioni: riviste@francoangeli.it



Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

VAI SU: www.francoangeli.it

**PER SCARICARE (GRATUITAMENTE)
I CATALOGHI DELLE NOSTRE PUBBLICAZIONI
DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI:
PER FACILITARE LE TUE RICERCHE.**

Management & Marketing
Psicologia e psicoterapia
Didattica, scienze della formazione
Architettura, design, territorio
Economia
Filosofia, letteratura, linguistica, storia
Sociologia
Comunicazione e media
Politica, diritto
Antropologia
Politiche e servizi sociali
Medicina
Psicologia, benessere, auto aiuto
Efficacia personale, nuovi lavori



FrancoAngeli