

POLITICA E POLITICHE LOCALI DI SICUREZZA RIFLESSIONI PER UN'ANALISI SOCIOLOGICA

Ernesto d'Albergo

“Sapienza” Università di Roma, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche – DiSSE, mail: ernesto.dalbergo@uniroma1.it

Abstract. The politics of local security policy: ideas for a sociological analysis

The article proposes some ideas for a sociological analysis of security policies, with specific regard to urban contexts and focusing especially on the intersection between policy and politics. The main questions concern the way in which security has been studied as a public good construed as a collective problem and an object of political action, as well as how to develop further perspectives and conceptual tools within this approach. Some other questions are also asked and provisionally answered, regarding two aspects of security policies that are suitable for a research agenda: the role of knowledge and the related politics of expertise; the relationships between urban security policies and the processes of neoliberalization.

Keywords: security policy, sociology politics & policy, neoliberalization.

1. *Introduzione*

Il libro di Fabrizio Battistelli, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, discusso in questo numero di «Governare la paura», è un punto di arrivo – e al tempo stesso lascia intravedere nuove interessanti piste di ricerca – nella ormai ricca produzione di un

Ernesto d'Albergo

gruppo di lavoro della Sapienza di Roma che ha fatto della sicurezza, su scala sia internazionale, sia urbana, il suo *focus* privilegiato¹.

Partendo dalla lettura critica del volume, questo contributo propone alcuni spunti di riflessione sull'analisi sociologica della sicurezza, con specifico riferimento ai contesti urbani.

In particolare, della sicurezza viene messa a fuoco la caratterizzazione politica, all'intersezione fra le dimensioni di *policy* (le tematizzazioni dei problemi collettivi e le relative azioni pubbliche) e di *politics* (le modalità con le quali la sicurezza fa parte dei discorsi e delle strategie degli attori politici).

Queste riflessioni sono guidate da due principali ordini di interrogativi: in primo luogo domande di tipo metodologico, relative sia alle modalità attraverso le quali la sicurezza viene già studiata come bene pubblico di volta in volta messo a rischio o minacciato, focalizzando quindi la sua costruzione come problema pubblico e come obiettivo di azioni politiche, sia a possibili ulteriori angolazioni e strumenti concettuali che rientrano in questa prospettiva di analisi. Interrogarsi sulle caratteristiche di una tale visuale sociologica consente peraltro di considerare anche implicazioni metodologiche e teoriche di portata più ampia, concernenti la più generale utilità euristica di tale prospettiva anche nell'analisi di altre politiche pubbliche. In secondo luogo, una verifica preliminare di questa utilità e specificità – poiché un controllo puntuale implicherebbe effettivi test empirici di concetti operazionalizzati – consente di articolare a titolo esemplificativo domande che riguardano il merito delle politiche della sicurezza, ossia alcune loro caratteristiche che potrebbero costituire altrettanti oggetti specifici di un'agenda di ricerca.

¹ Gruppo di lavoro SICUREZZA&PARTECIPAZIONE del Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, Sapienza Università di Roma. Obiettivi scientifici e pubblicazioni sono all'indirizzo: <https://web.uniroma1.it/disse/node/5843>.

Politica e politiche locali di sicurezza

L'opera qui commentata offre già più di un punto di partenza poiché, nell'opinione di chi scrive, propone essa stessa un originale contributo proprio all'analisi sociologica di queste politiche. Infatti, con specifico riferimento al caso italiano mette a fuoco i cambiamenti negli orientamenti prevalenti delle azioni pubbliche, la dimensione simbolica della loro tematizzazione, i rapporti fra rappresentazioni, discorsi e azioni, le caratteristiche organizzative degli attori coinvolti e la complessità di una *governance* articolata tanto in senso verticale (multilivello), quanto orizzontale (partnership pubblico-privato-sociale). In questo modo, non in astratto, ma affrontando un concreto campo di problematiche e di azioni politiche, offre un esempio di come, al fine di capire caratteristiche e problemi delle azioni pubbliche e dei rapporti fra politica e società, sia possibile realizzare utili sovrapposizioni e arricchimenti fra approcci politologici e sociologici. In altre parole, proprio questo libro dimostra come un'analisi quasi esaustiva di una politica pubblica si possa condurre proprio da una prospettiva sociologica, perché essa permette di mettere a fuoco la varietà di aspetti dell'azione collettiva sopra richiamati, spiegando in primo luogo perché politica e istituzioni poste di fronte a un problema collettivo facciano delle cose e non altre, così come i significati e le conseguenze delle azioni e delle inazioni.

Per ragionare sulle potenzialità di un'interpretazione sociologica dell'azione pubblica nel caso delle politiche locali di sicurezza questo contributo esamina brevemente i principali oggetti di un tale focus analitico e le teorie che si rivelano utili a tal fine (§ 2), dedicando poi particolare attenzione a un aspetto di specifico rilievo dal punto di vista della sociologia politica e della scienza politica, il rapporto fra *politics* e *policy* della sicurezza (§ 3). In conclusione (§ 4) sono proposti due fra altri possibili spunti tematici che potrebbero di integrare una già ricca agenda di ricerca.

Ernesto d'Albergo

2. *Alcune potenzialità di un'analisi sociologica delle politiche locali di sicurezza*

Circa due decenni fa, inserendo nei motori di ricerca dell'epoca le parole chiave “sociology” e “public policy” i risultati relativi ad analisi sociologiche delle politiche pubbliche erano decisamente minoritari, se non assenti. Le pagine cui si veniva indirizzati evidenziavano piuttosto come il ruolo della sociologia e dei sociologi con riguardo all'azione pubblica fosse prevalentemente quello di comunità epistemica delle politiche sociali, un ruolo non molto diverso da quello svolto, ad esempio, dai biologi o dagli studiosi dell'atmosfera per quanto riguarda le politiche ambientali, o dagli economisti e gli scienziati delle finanze con riferimento alle politiche fiscali. In altri termini, a legittimare uno sguardo sociologico sulle politiche pubbliche erano soprattutto le conoscenze relative agli specifici problemi collettivi da esse affrontati, nel caso delle politiche sociali specialmente le varie forme di disagio sociale e marginalità e le modalità di intervento pubblico per fronteggiarne cause e conseguenze. Dalle ricerche e dalle teorie sociologiche sono derivate anche visioni critiche e propositive sul welfare e, in seguito, sulla sua crisi. Mentre questo ruolo continua a essere svolto, la sociologia ha oggi qualcosa da dire non solo sulle politiche di welfare e le loro trasformazioni (coesione, inclusione, “secondo welfare”, etc.), ma anche su importanti aspetti relativi potenzialmente a *tutte le politiche pubbliche* e, per questo, anche su quelle di sicurezza. Non è un caso che nel 2016 il primo titolo di articolo accademico ottenuto attraverso una ricerca effettuata con le stesse parole chiave (google.com) sia relativo non alle politiche sociali, ma a un aspetto trasversale, relativo agli strumenti delle politiche: *Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation* (Lascoumes, Le Galès 2007).

Politica e politiche locali di sicurezza

Esistono caratteristiche specifiche di una prospettiva sociologica di analisi delle politiche? Molte di esse sono condivise con gli approcci politologici, con i quali si è formata un'ampia area di sovrapposizione, soprattutto per quanto riguarda gli oggetti affrontati. È difficile quindi tracciare un confine, anche se i secondi sono principalmente interessati al funzionamento delle istituzioni politiche e al rapporto fra *politics* e *policy*, mentre le domande “classiche” della sociologia (e, in particolare, della sociologia politica) applicate all'azione pubblica riguardano in primo luogo il potere (chi e come esercita potere nei processi di azione pubblica e nelle relative decisioni politiche?) e la produzione del senso dell'azione collettiva (attraverso quali interazioni sociali si costruiscono e decostruiscono i suoi significati e da che cosa dipendono gli esiti di questi processi?). In altri termini, le politiche offrono un oggetto di osservazione che consente di capire, ricostruendone le dinamiche, gli aspetti più densi da un punto di vista sociologico dei rapporti fra politica e società. Nel rapporto fra questi due aspetti, in cui agiscono sia i fattori strutturali dei contesti di azione (come i vincoli istituzionali), sia le intenzionalità soggettive degli attori (strategie), sia le culture e le identità, sia gli interessi, materiali e immateriali, è però annidata anche una specifica potenzialità esplicativa di natura spiccatamente sociologica del senso e degli effetti delle politiche. Gli strumenti di *policy*, messi a fuoco dall'opera richiamata sopra, sono dunque solo uno degli aspetti dell'azione pubblica di cui una prospettiva sociologica può spiegare la natura. Altri sono relativi alla tematizzazione dei problemi collettivi, alla costruzione delle agende politiche, rispettivamente pubbliche e istituzionali ai rapporti fra rappresentazioni e discorsi da un lato e azioni dall'altro, al ruolo degli attori coinvolti e ai rapporti fra di essi. Ad esempio, i processi di costruzione delle agende di *policy* e le concrete strategie di azione (o inazione) che ne derivano possono essere compresi individuando di volta in volta come da un lato culture, discorsi e

Ernesto d'Albergo

rappresentazioni e dall'altro gli interessi, materiali e immateriali, contribuiscano a definire il senso dei problemi e dell'azione collettiva, come poste in gioco di relazioni sociali cooperative o, più spesso, conflittuali.

Questi aspetti sono considerati anche da approcci e teorie non necessariamente classificati come sociologici ai sensi delle partizioni disciplinari istituzionalizzate, ma che possono essere considerati densi di implicazioni sociologiche perché fanno leva, di volta in volta, su uno o più fattori esplicativi di tipo sociologico sopra menzionati. Per quanto riguarda in particolare la sicurezza, il volume di Battistelli evoca indirettamente – nel senso che i temi trattati e le interpretazioni proposte potrebbero beneficiare di ulteriori messe a fuoco e argomentazioni sulla base dei loro concetti – numerose di queste teorie. Si tratta, in particolare: di quelle relative ai *policy frame*, ossia l'insieme delle credenze, delle norme e delle pratiche condivise, fondate su valori e su conoscenze, che forniscono a chi formula politiche le risorse cognitive e normative per dare senso ai problemi collettivi percepiti e affiancare a essi delle soluzioni, selezionando, organizzando e interpretando una realtà complessa e fornendo le indicazioni per esercitare persuasione e agire (Rein, Schön 1993); delle teorie dell'*agenda setting* e della sua analisi discorsiva (Fischer 2003); dell'*Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, Jenkins-Smith 1993); della teoria del *policy change* (Hall 1993); del *Multiple Stream Approach* (Kingdon 1984); di numerose teorie dell'implementazione; della già citata analisi degli strumenti, che «rivelano la natura delle *policy*» (Lascoumes, Le Galès 2007). E, ancora, delle teorie degli imprenditori politici (Giuliani 1998) e del vastissimo campo concettuale relativo alla *governance*, nei due significati orizzontale e verticale.

Non è ovviamente possibile, sia per ragioni di spazio, sia perché si tratta di una prospettiva la cui esplorazione sistematica richiederebbe il

Politica e politiche locali di sicurezza

conforto del controllo empirico, indicare l'uso potenziale di ciascuno di questi punti di vista con riguardo alle politiche della sicurezza. Si possono però fare degli esempi.

(i) Un primo esempio è relativo alla costruzione delle agende, pubbliche e istituzionali. Dal punto di vista metodologico, concettualizzare questi processi in termini di *frame* e rappresentazioni consente di analizzare le politiche di sicurezza urbana usando gli strumenti teoricamente densi sopra accennati, molti dei quali offrono anche il vantaggio di essere empiricamente operazionalizzabili. Ciò che già sappiamo è che nel caso della sicurezza in Italia, focalizzato principalmente nel volume, alla costruzione del problema di *policy* corrisponde un insieme di processi, non privi di tensioni, attraverso i quali gli attori politici riducono la complessità e dai quali emergono dei *frame* prevalenti e dei *frame* secondari. I due oggetti principali di questa costruzione riguardano altrettanti nodi interpretativi che gli attori devono districare sulla base dell'attrezzatura cognitiva di cui dispongono e delle premesse valoriali che adottano, o che il contesto istituzionale e culturale impone loro. L'analisi di Battistelli li raffina nei termini relativi da un lato a concettualizzazioni alternative del problema (pericolo vs. rischio, vs. minaccia) e dall'altro alle soluzioni che sono state loro accoppiate (prevenzione strutturale vs. situazionale, contrasto). Ne emerge un importante indizio circa gli effetti performativi delle rappresentazioni dei problemi, poiché dalla selezione operata fra di esse derivano importanti conseguenze pratiche per l'azione. D'altra parte, la disponibilità – come prodotto del lavoro di una comunità epistemica, o come sollecitazione derivante da *policy transfer* (Dolowitz Marsh 1996; 2000), un altro concetto di particolare utilità per capire l'evoluzione delle politiche locali di sicurezza – di repertori soluzioni già sperimentate, o preferite per ragioni ideologiche o strategiche dagli imprenditori di *policy*, può anche essere considerato un fattore da cui partire per spiegare la formazione delle

Ernesto d'Albergo

agende. Soccorre, in questo senso, l'ormai classica teoria sociologica neo-istituzionalista del *garbage can*, che concettualizza le decisioni, in contesti sia organizzativi, sia politici, come il risultato del combinarsi apparentemente casuale (come in un bidone di rifiuti), ma in realtà dettato da fattori contestuali, fra i quali giocano un ruolo importante le istituzioni, di attori, problemi, soluzioni e opportunità (momenti) nei quali si può decidere (March, Olsen, 1989).

(ii) Un secondo esempio riguarda le contraddizioni fra discorsi e azioni che emergono quando ai cambiamenti nel *frame* delle politiche di sicurezza non fanno seguito mutamenti coerenti e di pari portata nelle misure adottate e nei risultati conseguiti. Nel caso di Roma, analizzato anche in questo volume, oltre che in altri contributi del Gruppo di lavoro (cfr. nota 1), il cambiamento nella politica della sicurezza intervenuto nel 2008 con il passaggio dall'amministrazione del sindaco W. Veltroni (centro-sinistra) a quella del sindaco G. Alemanno (destra) – che sarà qui richiamato anche in seguito – è stato molto significativo sul piano discorsivo. Infatti la funzione-obiettivo fondamentale è passata dalla prevenzione strutturale a quella di tipo situazionale, dotata di maggiore valenza simbolica, mentre i destinatari dell'azione pubblica sono stati individuati non più negli individui e nei gruppi in condizioni di disagio sociale da includere, ma nei cittadini da assicurare. Tuttavia, con riferimento ad entrambi i periodi politici sono stati documentati rilevanti scarti di implementazione (Battistelli 2016; Battistelli, Ricotta 2016). Le azioni sono state al contrario caratterizzate da una maggiore tendenza alla continuità, poiché le misure più innovative annunciate sono state presto abbandonate, o disattese. L'approfondimento delle cause, o degli stessi motivi funzionali, se non addirittura strategici, di tali scarti può costituire uno specifico oggetto dell'analisi sociologica di queste politiche.

Politica e politiche locali di sicurezza

(iii) Un terzo *focus* analitico che mostra la fecondità del convergere sullo stesso oggetto dell'analisi politologica delle politiche pubbliche, della sociologia politica e di quella delle organizzazioni è costituito dalle caratteristiche degli attori che compongono le reti di azione delle politiche della sicurezza e dalle relazioni fra di loro, spesso fonte di importanti limitazioni per l'efficacia delle politiche. I principali di essi sono politici, amministrazioni, cittadini (*policy-taker*) ed esperti. Il ruolo degli attori politici emergerà considerando i rapporti fra *politics* e *policy* (§ 3). Una prospettiva decisamente sociologica proposta da Battistelli consiste invece nell'analisi sociologica delle amministrazioni pubbliche come organizzazioni. Da questa analisi emerge come, messe dalle strategie e dalle decisioni politiche di fronte alle sfide di un nuovo campo di *policy*, queste evidenzino sia tendenze al cambiamento delle pratiche organizzative, sia difficoltà ad apprendere e a mutare routine. Queste sfide riguardano anche la dimensione delle relazioni interorganizzative e interistituzionali, ossia la *governance* delle politiche di sicurezza, nella sua articolazione tanto in senso verticale (multilivello), quanto orizzontale (partnership pubblico-privato-sociale).

(iv) Un importante fattore che concorre a determinare quelle rappresentazioni e costruzioni dei problemi di *policy* dai quali dipende la formazione delle agende e degli indirizzi politici è il ruolo svolto dalle conoscenze specialistiche e dagli esperti che le producono e si organizzano per «venderle al dettaglio» agli operatori politici e amministrativi delle politiche della sicurezza. In particolare, questi attori svolgono un ruolo decisivo nei processi di produzione e selezione di quegli «immaginari» (Sum, Jessop 2013) che permettono di operare quella riduzione della complessità che è sempre necessaria per agire e, al tempo stesso, di definire il senso dell'azione. A questo proposito il volume propone già spunti interpretativi importanti. Il primo riguarda una significativa evidenza che sembra smentire uno dei capisaldi della

Ernesto d'Albergo

definizione ortodossa contemporanea del rapporto fra conoscenze e azione pubblica, il cosiddetto *evidence based policy-making*. La costruzione della realtà rilevante per queste politiche è spesso realizzata basandosi meno sui dati relativi alla sicurezza rilevata e più attraverso interpretazioni della situazione che ne prescindono, facendo appello a sensazioni meno razionali. Il secondo spunto riguarda quella che si potrebbe definire *politics of expertise*, un aspetto che sembra proporre un'interessante pista di ricerca (cfr. § 4).

3. *La sicurezza fra politica e politiche*

Un oggetto specifico condiviso dalla sociologia politica con la politologia riguarda i rapporti fra politica (*politics*) e politiche (*policy*). A proposito della risultante *politics* delle politiche locali di sicurezza ci si può chiedere: (i) da un lato se e come valori e ideologie più ampi contribuiscano a costruirne il *frame*, soprattutto se si considera il contesto di diffusa depoliticizzazione – consistente in un insieme di mutamenti delle modalità con cui viene esercitato il potere, che «mettono a distanza il carattere politico del *decision-making*» (Burnham 2001); (ii) da un altro lato in che modo essa sia influenzata dalle esigenze della comunicazione politica, finalizzata ad acquistare e mantenere il consenso degli elettori, soprattutto nel corso delle campagne elettorali locali.

(i) I processi di depoliticizzazione si manifestano anche sotto una forma specificamente discorsiva, consistente nella convergenza delle preferenze (Flinders, Buller 2006) verso un'unica costruzione cognitiva e valoriale della realtà (un unico *frame* per le azioni pubbliche). I processi di convergenza sono aiutati dalla comunicazione di immaginari dotati di elevata valenza, un concetto relativo agli stati emotivi (*mood*) che influenzano quei processi prerazionali che determinano il successo o il rifiuto di un'idea relativa a una *policy* (Cox, Béland 2013), o seduttività,

Politica e politiche locali di sicurezza

ossia una specifica forza normativa che si esercita nell'indicare a che cosa e come aspirare (de Leonardis 2013). Si tratta spesso di forme di comunicazione e costruzione di significati basate su appelli o slogan (Wood 2015) che rimandano a un (buon) senso comune intriso di valori morali o etici e ad assunti la cui accettabilità sociale non può essere messa in dubbio. Tenendo conto di questo, se è comunque difficile distinguere fra rappresentazioni di insicurezza e sicurezza che coinvolgono l'etica dei problemi pubblici sulla base della polarità destra vs. sinistra, il potenziale discriminativo dei valori e delle visioni ideologiche nel caso delle politiche di sicurezza appare forse maggiore che in altri, o si presta comunque ad essere analizzato in termini comparativi. Entro queste distinzioni occorre scavare, secondo l'analisi di Battistelli, per individuare una specifica criticità di queste politiche. Infatti, da un lato l'opposizione destra vs. sinistra è richiamata per dimostrarne l'anacronismo per quanto riguarda l'identificazione delle *policy issue*. In particolare, essa sarebbe la fonte di pregiudizi che possono impedire agli attori politici di produrre costruzioni adeguate della realtà, per quanto riguarda le caratteristiche e le fonti dei problemi relativi alla sicurezza e le domande sociali cui le politiche dovrebbero dare risposta. I bersagli polemici italiani sono a questo proposito sia la destra xenofoba e razzista sia le cosiddette "anime belle" della sinistra radicale, ovviamente per motivi opposti.

Una distinzione conservatore vs. progressista continuerebbe invece a essere utile per quanto riguarda una classificazione delle soluzioni (programmi, misure). A tale proposito, però, le trasformazioni intervenute nei sistemi politici possono rendere utile un aggiornamento di questo importante parametro di riferimento. Per esempio, in Italia solo la destra più conseguente (Fratelli d'Italia, Lega Nord) rivendica l'importanza dell'identità e adotta un punto di vista valoriale (sostanzialmente populista e xenofobo) come criterio di identificazione

Ernesto d'Albergo

di rischi e minacce, anche per la sicurezza, con conseguenti priorità di *policy* conservatrici. Organizzazioni e imprenditori politici di centro-destra e centro-sinistra appaiono invece sempre più convergenti fra loro per quanto riguarda l'orientamento di molte politiche pubbliche, a partire da quelle economiche e finanziarie, a loro volta basate su importanti premesse che riguardano la concezione del rapporto fra stato e mercato o il ruolo dell'Unione europea. In questo contesto, ci sono ancora culture politiche opposte anche per quanto riguarda la sicurezza e conseguentemente due strategie, una conservatrice e una progressista? In realtà già il libro permette di individuare tre fatti: (a) come fra centro-destra e centro-sinistra vi sia stata, a partire da una iniziale divaricazione – allarme, spesso non seguito da azioni di governo, per la destra vs. elusione per la sinistra – una convergenza nelle azioni di governo e in parte anche nei discorsi, come è testimoniato dalle esperienze del Forum e dai “Patti per Roma sicura” richiamati nel volume; (b) come in questa convergenza ci sia stato più movimento degli attori di centro-sinistra verso temi tradizionali di destra che non il contrario, mentre un'importante premessa della *governance* verticale consiste nella nuova tematizzazione da destra dell'autonomia localista, in chiave antistatalista e affinché ciascun territorio possa fare da sé, nella competizione più che nella solidarietà; (c) come gli attori politici di centro-sinistra in alcune regioni possano addirittura rivendicare un primato temporale nel tentativo di investire risorse politiche nella sicurezza e come, al contrario della destra, questo sia avvenuto più in termini effettivi di azioni di governo che di comunicazione non riuscendo, senza propaganda, a renderle efficaci in termini di consenso.

In altri termini, la ricostruzione proposta dal volume ha il pregio di rappresentare bene lo stato delle cose nella fase in cui nel sistema politico italiano il centro-sinistra includeva in una coalizione soggetti della cosiddetta sinistra radicale. Per quanto minoritari, questi ultimi in quel

Politica e politiche locali di sicurezza

periodo hanno negoziato l'orientamento delle azioni governative, opponendosi in molti casi con successo a quelle che consideravano derive autoritarie nella costruzione delle politiche di sicurezza, soprattutto con riferimento a specifiche misure. Tuttavia, nel ciclo politico successivo al 2008 è venuto meno il rilievo politico della minoranza radicale della sinistra, che si è nel frattempo maggiormente divisa, è sostanzialmente indebolita ed esclusa dalla coalizione di governo nazionale anche a causa del sistema elettorale, mentre fa parte di coalizioni di governo locale con il PD solo sporadicamente e con debole capacità negoziale. Al di fuori di questi casi, le strategie di elusione dei problemi di sicurezza nelle agende politiche locali non hanno più una giustificazione in queste specifiche dinamiche di coalizione. Può essere allora il caso di indagare se altri aspetti delle culture politiche locali e nazionali, non caratterizzati da dirette implicazioni politico-partitiche, possano attualmente ostacolare i processi di piena convergenza nella definizione delle basi valoriali del *frame* delle politiche di sicurezza. Con particolare riferimento all'Italia, il riferimento è al ruolo svolto dalla cultura cattolica, che suscita interrogativi a parere di chi scrive particolarmente attuali in una fase in cui l'istituzione ecclesiastica e importanti componenti della sua complessa ramificazione organizzativa laica sembrano essere gli unici soggetti che, anche per effetto dell'intensa carica simbolica e comunicativa associata alle prese di posizione del loro leader, richiamano ancora valori sociali in difesa degli ultimi, compresi i portatori di rischi, se non di minacce alla sicurezza, minacciati a loro volta da interessi economici e politici. In altri termini, il ruolo dell'etica religiosa (cattolica vs. protestante, ad esempio) nella definizione dei *frame* delle politiche di sicurezza potrebbe costituire un'importante chiave per l'analisi comparativa, soprattutto in prospettiva internazionale.

(ii) l'efficacia comunicativa del tema della sicurezza ai fini della conquista e della riproduzione del consenso elettorale è un'importante

Ernesto d'Albergo

aspetto del rapporto fra la politica e le politiche. L'imprenditorialità politica del «panico morale» è del tutto attuale, come esemplificato dal caso statunitense, il quale evidenzia anche il ruolo svolto dagli interessi materiali nell'indirizzare in questa direzione i *frame* e le agende politiche della sicurezza attraverso il condizionamento degli attori politici. Nel discorso alla *convention* che lo ha designato quale candidato repubblicano alla presidenza degli USA D. Trump ha dichiarato: «ho un messaggio per tutti voi: il crimine e la violenza che oggi affliggono la nostra nazione finiranno presto. A partire dal 20 gennaio 2017 la sicurezza sarà ripristinata». Dopo avere elencato dati spiccioli sull'incremento dei fatti criminosi e dell'immigrazione – «gli immigrati illegali e i fuorilegge americani sono pericolosi per la sicurezza della nazione tanto quanto l'Isis e i rifugiati siriani» e avere accusato i politici che non comprendono la minaccia per «*our very way of life*», Trump ha evocato «*law and order*» specificando l'importanza del Secondo emendamento, che consente di possedere armi: «il mio avversario vuole sostanzialmente abolire il secondo emendamento. Io invece ho ricevuto un tempestivo e forte *endorsement* della *National Rifle Association* e proteggerò il diritto di tutti gli americani di tenere al sicuro le loro famiglie»². Questo modo di trattare il tema della sicurezza in campagna elettorale evidenzia diversi aspetti:

– la fiducia di un attore/imprenditore politico nella capacità di questa tematizzazione di creare consenso politico, ossia nell'efficacia del circuito «creazione di allarme – risposta a tolleranza zero – consenso»;

– la perdurante importanza di aspetti significativi per una specifica *policy* delle culture politiche nazionali in cui sono inseriti questi processi (in questo caso il rapporto fra protezione statale e individuale della sicurezza nella cultura nazionale USA);

² Cfr. <http://www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/trump-transcript-rnc-address.html>

Politica e politiche locali di sicurezza

– il ruolo degli interessi economici e delle loro relazioni di scambio con le élite politiche nel determinare gli orientamenti degli imprenditori politici e, di conseguenza, delle agende di *policy*. Quella della sicurezza ne è sicuramente influenzata nella misura in cui l'individualizzazione delle risposte permette il riprodursi del business delle armi.

Questi aspetti sono importanti anche in Italia? Mentre l'individualizzazione della sicurezza è ancora allo stato nascente e l'importanza della sicurezza nelle campagne elettorali nazionali è stata sinora occasionale (in particolare è stata rilevante nelle elezioni del 2008, seguite non a caso da significative misure governative), ma non ancora comparabile con quelle degli USA, le cose sono andate diversamente proprio alla scala locale, specialmente al Nord per effetto della presenza della Lega. Invece, l'ormai nota centralità assunta dalla sicurezza urbana nella campagna del sindaco di Roma G. Alemanno (elezioni del 2008), analizzata anche nel volume di Battistelli, testimonia del suo potenziale successo nella politica locale, così come di un uso politico efficace di questo tema prevalentemente da destra. A Milano le cose non sono andate molto diversamente: la gestione dei nomadi e degli immigrati è stata fino al 2011 al centro dell'agenda della sicurezza urbana della destra (giunte Albertini: 1997-2006 e Moratti: 2006-2011). In questo caso l'interpretazione in chiave securitaria ha però dato luogo a conflitti sociali, che hanno svolto un ruolo anche ai fini del cambiamento del discorso pubblico introdotto dalla successiva giunta Pisapia di centro-sinistra (2011-2016), che ha puntato su «un'idea di sicurezza ad ampio spettro che guarda alla riqualificazione e alla vitalità dei territori» (Briata *et al.* 2017), confermando almeno in parte l'impressione che strategie progressiste siano legate a cicli politici sostanzialmente superati.

A Milano, ma soprattutto a Roma, il tema sembra aver perso successivamente centralità politica in chiave elettorale e, soprattutto, la capacità di polarizzare discorsi e agende contrapposti. In altri termini, la

Ernesto d'Albergo

politics delle politiche di sicurezza urbana ha evidenziato, almeno per quanto riguarda la dimensione discorsiva, convergenze maggiori delle differenziazioni. Ad esempio, nelle più recenti elezioni comunali di Roma (giugno 2016) il tema della sicurezza figurava al secondo posto su tre punti della campagna di G. Meloni (Fratelli d'Italia; Lega Nord), confermando l'orientamento consolidato della destra più radicale (ma minoritaria), che punta soprattutto sull'immaginario dell'immigrazione come rischio che colpisce le fasce più deboli della nostra società (gli immigrati, disperati, delinquono; quindi, prima gli italiani, poi gli immigrati) e sui campi nomadi e gli insediamenti per senza fissa dimora come rilevanti fattori di minaccia. Al polo tradizionalmente opposto, il candidato della sinistra radicale Stefano Fassina non ha invece eluso del tutto il tema, collocandolo però al sesto posto su sei e declinandolo in termini di «sicurezza coniugata con solidarietà» (rafforzamento dei legami di comunità, immigrazione come risorsa e piena e completa integrazione dei migranti, intelligence, controlli, prevenzione), pur non escludendo una chiusura graduale del campo rom. Questa residua polarizzazione ha però riguardato forze sostanzialmente ininfluenti ai fini dei risultati elettorali. Per la sindaca eletta Virginia Raggi (Movimento 5 Stelle) la sicurezza era il sesto degli undici «passi per Roma», da realizzare attraverso la lotta alla microcriminalità, considerata il principale fattore di insicurezza, considerando l'immigrazione sia come risorsa, sia come problema, e prevedendo di chiudere gradualmente i campi rom. Secondo il candidato centrista sconfitto al ballottaggio Roberto Giachetti (Pd) la strategia per la sicurezza avrebbe dovuto essere articolata su tre linee d'intervento: un nuovo coordinamento tra le forze di sicurezza e le istituzioni per farle lavorare insieme e permettere maggiore efficacia alla loro azione; un piano d'ascolto per far sì che le situazioni di difficoltà e disagio non scivolino verso la delinquenza; un utilizzo diffuso della tecnologia per un più efficace presidio del territorio. Immigrazione come

Politica e politiche locali di sicurezza

risorsa e come problema da affrontare attraverso politiche di integrazione sono anche in questo caso prospettive condivise.

4. *Conclusioni: due spunti per un'agenda di ricerca*

Gli approcci politologico e sociologico all'analisi delle politiche di sicurezza evidenziano dunque sia oggetti comuni, sia una specificità dei secondi, maggiormente propensi a considerare insieme aspetti *agency* e *structure* e a tenere conto del ruolo esplicativo sia degli interessi, sia delle idee. In alcuni casi le analisi sociologiche, come quella qui commentata, adottano già prospettive di *policy* che potrebbero essere sviluppate, integrando nelle agende di ricerca alcuni aspetti ulteriori, o sottoponendoli ad analisi più approfondite, sulla base delle prospettive concettuali qui solo in parte abbozzate. Ci si limita di seguito a indicarne due, relativi da un lato al ruolo politico delle conoscenze e degli esperti e dall'altro alla neoliberalizzazione, come “cartina di tornasole” attraverso la quale individuare i tratti che le politiche di sicurezza condividono con altre politiche pubbliche o che le rendono diverse.

(i) Il ruolo dei saperi e la *politics of expertise*

Il ruolo politico dei saperi esperti nel *policy-making* è da oltre un ventennio al centro della riflessione sociologica e politologica sul cambiamento delle forme e dei contenuti dell'azione pubblica (Radaelli 1999). Si tratta di una questione che si colloca nel punto di intersezione di diversi approcci, teorie e concetti orientati a comprendere in che modo le idee, nelle loro dimensioni tanto normative quanto cognitive (Campbell 2002), influenzano i processi di costruzione delle scelte pubbliche. Tale questione trova nella «svolta culturalista» (Friedland, Mohr 2004) che ha interessato l'analisi sociologica alla fine del secolo scorso e nella coeva «svolta argomentativa» (Fischer e Forester 1993), nell'analisi delle politiche pubbliche, degli imprescindibili riferimenti

Ernesto d'Albergo

teorici. Questi si affiancano a quelli richiamati sopra, relativi ai processi di *framing* dei problemi e delle soluzioni di *policy*, ai paradigmi, alle comunità epistemiche (Haas 1992) che producono i saperi e prendono parte al *policy-making*, alle *advocacy coalition* o comunità di significato. L'insieme di questi concetti e teorie consenta di interpretare l'azione pubblica a partire dalla capacità ideazionale dei suoi attori (Moini 2013). Le questioni relative alle origini delle idee, ossia dove e come nascono le credenze che danno forma all'azione pubblica, a quali rapporti esse abbiano con gli interessi – e di quali attori – e al loro effettivo contributo alle scelte politiche propongono all'analisi delle politiche di sicurezza un interessante campo di approfondimento.

Le domande che si possono formulare e che possono essere poste alla base di procedimenti di operazionalizzazione di questi concetti sono molteplici e, nell'insieme, potrebbero consentire ulteriori progressi nella ricostruzione della *politics of expertise* nel caso delle politiche di sicurezza. Ad esempio: gli esperti hanno un ruolo diretto, nel senso che il loro accesso al *decision-making* è importante ai fini della loro capacità di influenzare la costruzione dei problemi? Con quale grado di formalizzazione? Quali sono i criteri e le modalità effettive attraverso le quali sono selezionati (ad esempio, competenze disciplinari prevalenti; orientamenti critici o *mainstream*)? Quali sono le credenze prodotte (sistemi valoriali prevalenti; teorie per l'azione utilizzate; definizione dei destinatari degli interventi; rappresentazioni simboliche; *narratives*; algoritmi)? Quali tipi specifici di azione ideazionale sono posti in essere (creazione di un set di idee; veicolazione; diffusione; applicazione)? Attraverso quali modalità e vettori comunicativi, organizzativi e operativi vengono veicolate le credenze? Con quali modalità vengono legittimate le credenze prodotte, ad esempio ricorrendo alla forza dei numeri, alla capacità persuasiva dell'individuazione di scenari desiderabili o da evitare? Qual è il grado di corrispondenza delle definizioni dei problemi

Politica e politiche locali di sicurezza

di *policy* fra gli studi degli esperti e i documenti e discorsi ufficiali e informali delle politiche?

(ii) Neoliberalizzazione e politiche di sicurezza urbana

I concetti di neoliberalismo e neoliberalizzazione hanno trovato ampio sviluppo nelle scienze sociali, soprattutto da parte di geografi, politologi, antropologi, in proporzione minore fra i sociologi, consentendo lo sviluppo di interpretazioni interdisciplinari, ma anche suscitando critiche circa il loro potenziale interpretativo³. Indipendentemente da questo, possono essere usati validamente – se opportunamente operazionalizzati come tipi ideali – come descrittori o identificatori di processi sociali e politici e, per quanto riguarda le politiche pubbliche, dei loro impatti. Anche a proposito delle politiche di sicurezza possono essere utilmente individuati tratti neoliberalisti che le distinguono o le rendono simili ad altre? Ad esempio, ci si può chiedere se la sicurezza urbana sia un bisogno prevalentemente «post-materialista» (Battistelli 2016, p. 159) o se non sia da riconnettere anche a una specifica centralità degli interessi materiali, che ispira ad esempio le retoriche prevalenti nelle politiche urbane (neoliberaliste) contemporanee come l'attrattività e la competitività delle città. Il carattere adattivo delle politiche locali di sicurezza con l'affermazione di nuovi modelli di intervento basati sulla «prevenzione situazionale» (azioni pubbliche volte a modificare le situazioni che possono incoraggiare comportamenti criminali, incentivando anche i comportamenti delle potenziali vittime) e le partnership, non a caso di provenienza anglosassone, è stato considerato in linea con i principi neoliberalisti (Ricotta 2016).

³ Non vi è spazio per ripercorrere questa discussione. Per contributi particolarmente recenti rimanda alle *special issue* della rivista «Territory, Politics, Governance» (2, 2016) su *The Neoliberal City: Theory, Evidence, Debates* (<http://rsa.tandfonline.com/toc/rtep20/4/2?nav=toCList>) e della rivista «Partecipazione e Conflitto» (2, 2016) su *Neoliberalism: theories, practices and conflicts* e, in particolare, ai saggi introduttivi di G. Moini (2016) ed E. d'Albergo (2016).

Ernesto d'Albergo

Questo aspetto potrebbe aiutare a spiegare il carattere esigente non tanto dei cittadini, quanto degli interessi economici, anche per quanto riguarda le preoccupazioni per la sicurezza nelle città. Un esempio è fornito dalle politiche urbane nazionali *area based* nel Regno Unito: sul finire del periodo di governo *New Labour* (1997-2010) sia la coesione sociale, sia la sicurezza come paura del crimine dovuto a immigrazione e microcriminalità autoctona hanno guadagnato importanza nella costruzione delle agende politiche su scala sia nazionale, sia locale. Le politiche conseguenti sono state interpretate non solo in termini di criminalizzazione della devianza, ma anche come misure che hanno senso perché contribuiscono a migliorare la competitività delle città e soprattutto l'attrattività di capitali e residenti pregiati. La rivendicazione di spazi e poteri per un governo locale della sicurezza sembra così acquistare senso nel quadro dei processi di *political rescaling*, a loro volta consustanziali al neoliberismo urbano (Brenner 2004). Forse è possibile ipotizzare – e controllare empiricamente tali ipotesi – che anche in Italia la rivendicazione di uno spazio politico e di risorse organizzative per una *policy* locale per la sicurezza, ancorché i poteri dei sindaci rimangano limitati (Battistelli 2016; Battistelli, Ricotta 2017), sia collegata al rafforzamento di queste figure politiche e istituzionali, con la conseguente centralizzazione del potere politico nelle città, come promotrici dello sviluppo e interlocutori del *business* nei regimi urbani.

Un ulteriore esempio può riguardare i parziali ma significativi processi di esternalizzazione non solo di pratiche della sicurezza, ma anche di regolazione orientata al mercato e alla privatizzazione (talvolta dipinta come l'innovazione più significativa), basati sull'individualizzazione delle prestazioni di sicurezza strategica, sulla rappresentazione dei *policy-taker* come clienti e su processi di loro attivazione. La privatizzazione non è solo un modo per affermare un approccio organizzativo più efficace della burocrazia pubblica, ma ha anche effetti sulla distribuzione delle

Politica e politiche locali di sicurezza

risorse, attraverso la mercificazione dei beni pubblici e le appropriazioni che ne derivano. Da questo punto di vista c'è anche un rischio concreto che le istituzioni del welfare universalistico (scuola e sanità) che hanno svolto un ruolo di integrazione sociale con riflessi sulla sicurezza in termini di prevenzione strutturale (Battistelli 2016) siano private di decisive risorse finanziarie, organizzative e di legittimazione per effetto dei programmi di neoliberalizzazione adottati anche in questi settori dai governi italiani più recenti, le cui conseguenze li stanno raggiungendo. La sostituzione del welfare con strumenti più orientati al mercato (ruolo delle fondazioni bancarie nel secondo welfare; *social investment*; finanziarizzazione e prestazioni di sicurezza sociale come oggetto di profitto) sembra destinata a scavare nuovi solchi sociali, più che colmarli. Ci si può chiedere quanto queste innovazioni siano adatte per favorire quell'inclusione che, alla lunga, dovrebbe produrre anche sicurezza.

Insieme all'importanza del ruolo di soggetti privati crescono come si è visto le necessità di cooperazione, con la conseguente ricerca di modelli di *governance a rete*, *multilevel governance* nelle relazioni pubblico-pubblico, accompagnate da retoriche associabili a diverse variegature del neoliberalismo, come quelle della sussidiarietà verticale-orizzontale e della sicurezza partecipata, funzionali alla privatizzazione e all'individualizzazione più che a un controllo sociale della produzione di un bene pubblico. Le difficoltà di impiantare logiche di questo tipo in sistemi istituzionali e amministrativi legati a principi regolativi e operativi diversi (forze dell'ordine; amministrazione della giustizia) propongono un terreno di analisi che richiama lo strumento concettuale della *path dependency* caro alle prospettive neo-istituzionaliste di interpretazione della neoliberalizzazione.

Ernesto d'Albergo

Riferimenti bibliografici

- Battistelli F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, Donzelli.
- Battistelli F., Ricotta (2016), *Le pratiche della sicurezza urbana a Roma*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it, n. 2», pp. 1-13.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Briata P., Fedeli V., Pasqui G. (2017), *Milano: ritorno alla città*, in G. Pasqui (a cura di), *Centro nazionale di studi per le politiche urbane – Le agende urbane delle città italiane. Rapporto sulle città 2016*, Bologna, Il Mulino.
- Burnham P. (2001), *New Labour and the politics of depoliticization*, in «The British Journal of Politics & International Relations», 3, 2, pp. 127-49.
- Campbell J. L. (2002), *Ideas, Politics and Public Policy*, in «Annu. Rev. Sociol.», 28, pp. 21-38.
- Cox R.H., Béland D. (2013), *Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability*, in «Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions», 26, 2, pp. 307-328.
- d'Albergo E. (2016), *What is the use of neoliberalism and neoliberalisation? Contentious concepts between description and explanation*, in «Partecipazione e Conflitto» (2), <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco>
- de Leonardis O. (2013), *Una città neoliberale. L'argomentazione in atto pubblico tra norma, fatto e finzione. Presentazione*, in V. Borghi, E. de Leonardis e G. Procacci (a cura di), *La ragione politica. vol. II: I discorsi delle politiche*, Napoli, Liguori, pp. 129-134.
- Dolowitz D.P., Marsh D. (1996), *Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature*, in «Political Studies», vol. 44, pp. 343-357.
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000), *Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making*, in «Governance», vol. 13, n. 1, pp. 5-24.

Politica e politiche locali di sicurezza

- Fischer F. (2003), *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.
- Fischer F., Forester J. (eds.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham-London, Duke University Press.
- Flinders M., Buller J. (2006), *Depoliticization: Principles, Tactics and Tools*, in «British Politics», 1, 3, pp. 293-318.
- Friedland R., Mohr J. (2004), *The cultural turn in American sociology*, in R. Friedland, J. Mohr (eds.), *Matters of Culture: Cultural Sociology in Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Haas P. M. (1992), *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organization», 46, 1, pp. 1-35.
- Hall P. A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy making in Britain*, in «Comparative Political Studies», 25, 3, pp. 275-96.
- Giuliani M. (1998), *Sul concetto di "imprenditore di policy"*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», XXVIII, 2, pp. 357-378.
- Kingdon J. K. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown and Co.
- March J., Olsen J. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Lascoumes P., Le Galès (2007), *Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, in «Governance», 20 (1), pp. 1-21.
- Moini G. (2013), *Interpretare l'azione pubblica*, Roma, Carocci.
- Moini G. (2016), *Neoliberalism as the "connective tissue" of contemporary capitalism*, in «Partecipazione e Conflitto» (2), <http://sibaese.unisalento.it/index.php/paco>.
- Radaelli, C.M. (1999), *The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise?*, in «Journal of European Public Policy», 6 (5), pp. 757-774.

Ernesto d'Albergo

Rein M., Schön D. (1993), *Reframing Policy Discourse*, in F. Fischer, J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham-London, Duke University Press, pp. 145-66.

Ricotta G. (2016), *Neoliberalism and control strategies: the urban security policies in Italy*, in «Partecipazione e Conflitto» (2) <http://sibaese.unisalento.it/index.php/paco>.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.

Sum N., Jessop B. (2013), *Towards a cultural political economy. Putting culture in its place in political economy*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.

Wood M. (2015), *Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning*, in «Critical Policy Studies», 9, 1, pp. 2-21.