

# Rischi per la sicurezza, rischi della sicurezza

## Le paure nel vortice della crisi della modernità

**Roberto Cornelli**

Università degli Studi  
di Milano-Bicocca

La tesi che si sostiene in questo paper è che paura della violenza e politica siano fortemente connesse nell'esperienza moderna e che la loro relazione stia assumendo una nuova centralità nella contemporaneità, ponendo (o a volte riproponendo) questioni che rischiano di minare la stabilità delle democrazie occidentali. Oltre che sui 'rischi per la sicurezza', su cui si è concentrata la ricerca criminologica negli ultimi decenni, appare sempre più urgente dirigere la propria attenzione sui 'rischi della sicurezza', vale a dire su come la questione sicurezza agisce nel campo politico determinando spostamenti valoriali e impattando sulla qualità della nostra vita sociale.

*Fear of violence and politics are closely connected in modern societies and the relationship between them is taking on a new centrality in the contemporary world, introducing (or sometimes re-introducing) issues that may undermine the stability of Western democracies. In addition to risk factors "for" security, on which criminological research has focused in recent decades, it is increasingly imperative to direct our attention to the risks "of" security, namely how security issues influence our moral values and how they impact on the quality of our social life.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-1

### Citazione

Cornelli R., (2020), Rischi per la sicurezza, rischi della sicurezza. Le paure nel vortice della crisi della modernità, *Sinapsi*, X, n.2, pp.3-17

### Parole chiave

Paura  
Sicurezza pubblica  
Democrazia

### Key words

Fear  
Public safety  
Democracy

## 1. Dare un posto alle paure ...

Interrompere il circolo della violenza sociale è la più alta sfida della politica fin dall'antichità, a cui anche la letteratura ha continuato a fornire il suo contributo.

Nelle *Eumenidi*, l'ultima tragedia della trilogia dell'*Oresteia* di Eschilo, la dea Atena annuncia il superamento della vendetta privata attraverso la costruzione del tribunale dell'Areopago e la richiesta alle Erinni di dismettere la loro opera di terrore e persecuzione, divenendo divinità protettrici della città. Rileggendo queste pagine, eminenti studiosi di diritto, anche recentemente (Cartabia e Violante 2018, 21), hanno tratto l'indicazione che l'elemento-chiave per contenere la violenza vendicativa risiede proprio

nell'atto di istituire luoghi giurisdizionali: l'Areopago come simbolo dell'istituzione giudiziaria in grado di definire e contenere la conflittualità sociale. Ma basta un tribunale per restituire pace e serenità a una comunità lacerata?

Vale la pena approfondire brevemente alcuni passaggi del mito.

Il re di Argo Agamennone, l'eroe che aveva condotto e vinto la guerra contro Troia, torna nella sua città e viene ucciso dalla moglie Clitemnestra. Oreste, il figlio di Agamennone e Clitemnestra, decide di vendicare la morte del padre, uccidendo la madre. L'uccisione della madre per vendicare il padre crea un vero e proprio conflitto normativo, un conflitto tra due siste-

**Figura 1**  
**Oreste perseguitato dalle Erinni.**  
 Opera di William-Adolphe Bouguereau, 1862



mi: quello delle leggi antiche, per cui Oreste va punito fino alla morte perché, uccidendo la madre, ha violato la sacralità del vincolo di sangue, e quello di leggi nuove per cui chi vendica il padre non può essere punito. Ma senza il terrore di essere puniti, chi mai rispetterà la Giustizia? Una città che non intervenga con forza per limitare la violenza vendicativa rischia il caos e sono soprattutto le Erinni, dee terribili e mostruose, a sostenere la necessità di perseguitare e punire Oreste (figura 1), che dal canto suo rivendica di aver agito per rendere onore al padre. Atena, la più saggia tra gli dei, viene chiamata a dirimere questa non facile controversia: istituisce il primo tribunale della storia che, spaccato in due, decide col voto determinante della stessa Atena per l'assoluzione di Oreste. La decisione dell'Areopago definisce, per così dire, il caso giudiziario ma non la situazione politica. Le Erinni non si pla-

cano e continuano a pretendere che il matricida venga punito, finché Atena con l'arte della persuasione non le convincerà a trasformarsi in dee benevole, abbandonando i propositi terrificanti e bellicosi. Come ci riesce? Qui le parole di Atena sono precise: "non gettate impulsi sanguinosi [...] e non collocate tra i cittadini guerra intestina in violenza gli uni contro gli altri"; e le invita a rimanere in città presso dimore prestigiose in cui essere onorate. E aggiunge: "Da questi volti paurosi vedo vantaggio grande per i miei cittadini. Se onorerete benevoli sempre queste dee benevole, eccellerete guidando il paese e la città secondo retta giustizia"<sup>1</sup>.

Ecco, dunque, la soluzione politica dopo quella giudiziaria: le Erinni dal volto terribile possono diventare dee benevole se collocate al centro della città, a indicare che nei momenti di caos, di *collapse of order*, la paura non va né scacciata o negata, né assecondata nei suoi propositi distruttivi. Occorre,

invece, darle un posto, attribuirle un nuovo significato a sostegno di un progetto di convivenza sociale.

### ... nelle transizioni ...

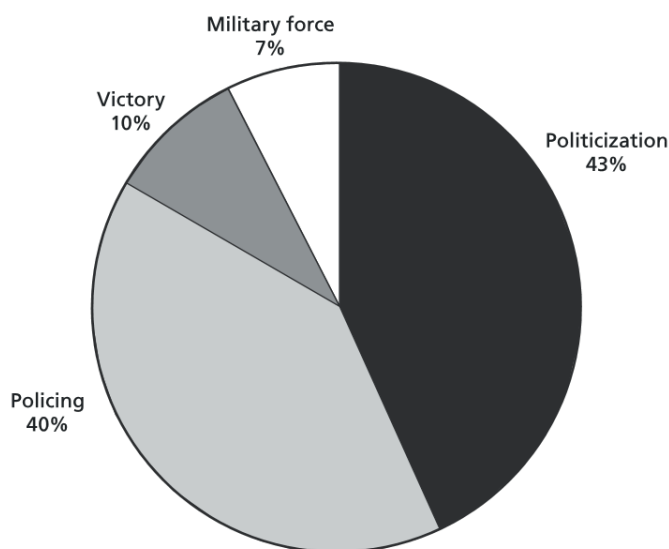
La questione posta nelle *Eumenidi* è al centro dei processi di legittimazione di ogni nuovo corso politico che si propone di superare crisi, caos e violenza ridefinendo i confini dell'ordine.

Vale, per esempio, per la Colombia, che sta vivendo uno dei processi di transizione più rilevanti della storia recente, tentando una via di uscita pacifica da uno dei conflitti armati più longevi al mondo (Ceretti e Cornelli 2020). Sto osservando da vicino ciò che accade in questo Paese, grazie alla collaborazione con l'ICTJ<sup>2</sup> di New-York-Bogotà, e so bene che non tutto può essere letto in questa chiave ma certamente la svolta che ha permesso di stipulare dopo due anni di me-

1 Eschilo, *Oresteia*; si veda la traduzione di Raffaele Cantarella (a cura di Dario Del Corno), Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1981, p.269.

2 International Center for Transitional Justice [ndr].

**Grafico 1**  
**Modalità di cessazione delle attività dei gruppi terroristici (1950-2000)**



Fonte: Jones e Libicki (2008, 19)

diazioni l'Accordo di pace tra Governo e Farc<sup>3</sup> si è avuta, sotto la presidenza Santos, nel momento in cui si è compreso che la logica della guerra finalizzata alla distruzione dell'avversario avrebbe riprodotto ancora terrore e violenza senza costruire alcuna via di uscita. L'avvio del processo di pace non ha significato, d'altra parte, gettare le paure nell'oblio ma riconoscerle, anche nella loro diversità, e dare loro un luogo in cui esprimersi (la Commissione di verità e la Giurisdizione speciale per la pace), attribuendo loro un significato per costruire un futuro politico senza lotta armata.

È evidente che la situazione politica colombiana rimane complicata; negli ultimi anni sotto la Presidenza di Duque e negli ultimi mesi durante l'emergenza Coronavirus è addirittura peggiorata, con nuove violenze, nuove scorribande paramilitari e la ripresa delle armi di alcuni appartenenti alle Farc. In assenza della dea Atena non si può che affidarsi alla forza della volontà umana e all'intelligenza politica. I dati, d'altra parte, sembrano sostenere l'opportunità della strategia concordata negli Accordi di pace se è vero che da

metà del Novecento buona parte dei gruppi terroristici di tutto il mondo ha cessato la lotta armata con l'avvio di percorsi politici (grafico 1). In Colombia, come in molti altri Paesi lacerati da conflitti armati, la 'via politica' è una necessità se si vuole evitare che le paure continuino a segnare solchi e a sostenere propositi distruttivi.

### ... e a fondamento della modernità

Più ampiamente, la relazione tra paura e politica è alla radice della modernità. Il debito di Thomas Hobbes verso la cultura greca è noto e non a caso il pensatore inglese ritiene che "l'origine delle grandi e durevoli società deve essere stato (...) il reciproco timore"<sup>4</sup>. Hobbes fa della paura il fondamento del potere e, al tempo stesso, l'elemento cardine della sua legittimazione. È una paura che deriva dal sentirsi tutti vulnerabili di fronte alla violenza diffusa e che mette in azione la ragione, la quale innanzitutto suggerisce "opportune clausole

di pace"; ma si tratta di patti provvisori e insufficienti ad assicurare la pace, mancando un'autorità che garantisca la loro osservanza. Nasce così il Leviatano, lo Stato moderno, che da mostro biblico dall'aspetto terribile diventa in Hobbes il corpo di un super-uomo che contiene e rappresenta i tanti uomini che compongono il corpo sociale<sup>5</sup>.

Il frontespizio del Leviatano (1651) disegnato da Abraham Bosse (figura 2) è un vero *topos* dell'iconografia politica (Rodeschini 2008). Come sottolinea lo storico dell'arte Horst Bredekamp (2006), Hobbes non ha semplicemente voluto aggiungere un frontespizio alla sua opera; al contrario è probabile che il filosofo "non potesse pensare lo stato moderno senza farcene un'immagine" e che, in tal modo, il "frontespizio, divenuto un'immagine mentale, colmi il vuoto tra rappresentante e rappresentato e provveda con ciò a eliminare il difetto simbolico del Leviatano in base al quale, nonostante esso sia un corpo, non è come tale rappresentabile". Com'è noto, Bosse raffigura una miriade di uomini di cui è fatto il corpo del Leviatano: es-

3 Forze Armate rivoluzionarie della Colombia [ndr].

4 T. Hobbes, *De cive*, 1642; si veda la traduzione italiana a cura di M. Barzaghi, Roma, Marietti, 1972, p.26.

5 T. Hobbes, *Leviatano*, 1658; si veda l'edizione a cura di A. Pacchi, Editori Laterza, Roma, 1996.



**Figura 2**  
**Frontespizio del Leviatano di Abraham Bosse (1651)**



seri umani che guardano verso l'alto, in uno stato di paura e soggezione, di *awe* nel linguaggio hobbesiano. “Non è solo sulla forza che poggia il potere dello Stato, ma sulla soggezione” commenta Carlo Ginzburg (2015). Lo stato di *awe* descritto da Hobbes indica un sentimento complesso di paura, soggezione e terrore e l’immagine del Leviatano evoca una nuova concezione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati: si afferma l’idea che la dimensione politi-

ca si costruisca sulla fuoriuscita dallo stato di natura governato dalla paura di ciascuno verso ogni altro e si legittimi in rapporto alla sua funzione di contenimento della violenza, incutendo terrore (*awe*) tra i consociati. Il frontespizio non è dunque solo la rappresentazione dello Stato come corpo sociale, ma soprattutto dell’atto della sua continua fondazione. Il potere ha così una definizione, una rappresentazione e una funzione in rapporto alla paura; la paura, dal canto suo, smette di apparire solo come minaccia per l’ordine diventando essa stessa principio d’ordine.

Il Leviatano è l’esito di un percorso che dalla paura porta alla città (dalle Erinne alle Eumenidi, potremmo dire) ed è proprio la paura a indicare la strada per uscire dalla guerra e trovare il modo per convivere. Allo stesso tempo, come ho discusso in *Paura e ordine nella modernità* e in altri scritti successivi,<sup>6</sup> la paura non si dissolve, ma viene messa al centro dello stato moderno, nel sistema penale, l’unico legittimato a usare la forza che incute timore (l’arresto, il processo, la pena) per contenere le violenze sociali e le paure diffuse.

## 2. La paura nella politica e il diritto a non avere paura

La tesi che sostengo è dunque che paura della violenza e politica siano fortemente connesse nell’esperienza moderna e che la loro connessione stia assumendo una nuova centralità ai nostri giorni, ponendo (o a volte riproponendo) questioni che rischiano di minare la stabilità delle democrazie occidentali.

Nei miei studi ho affrontato i due piani di questa relazione, che si possono sintetizzare nelle espressioni *paura nella politica e politica della paura*.

La prima sta a indicare la crescente rilevanza della paura nelle società occidentali e la sua esplosione o enfaticizzazione in alcuni momenti o periodi storici. Stanley Cohen, negli anni Settanta, ha parlato a questo proposito di “panico morale”. Più di recente, proprio in considerazione della costante presenza del

<sup>6</sup> Cornelli (2008), Cornelli (2010), Cornelli (2018), Cornelli (2019a), Ceretti e Cornelli (2019). Le riflessioni che seguiranno in questo e nel prossimo paragrafo traggono spunto dalle ricerche che hanno portato alla redazione di questi lavori.

tema della paura nel discorso pubblico, si è iniziato a parlare di “panico perpetuo”. Sta di fatto che il tema della paura entra nella politica attraverso la questione della sicurezza urbana che, al di là delle differenze tra Paesi, si costruisce attorno all’affermazione del “diritto a non avere paura”. Siamo in presenza di un mutamento di paradigma importante nella concezione della sicurezza pubblica.

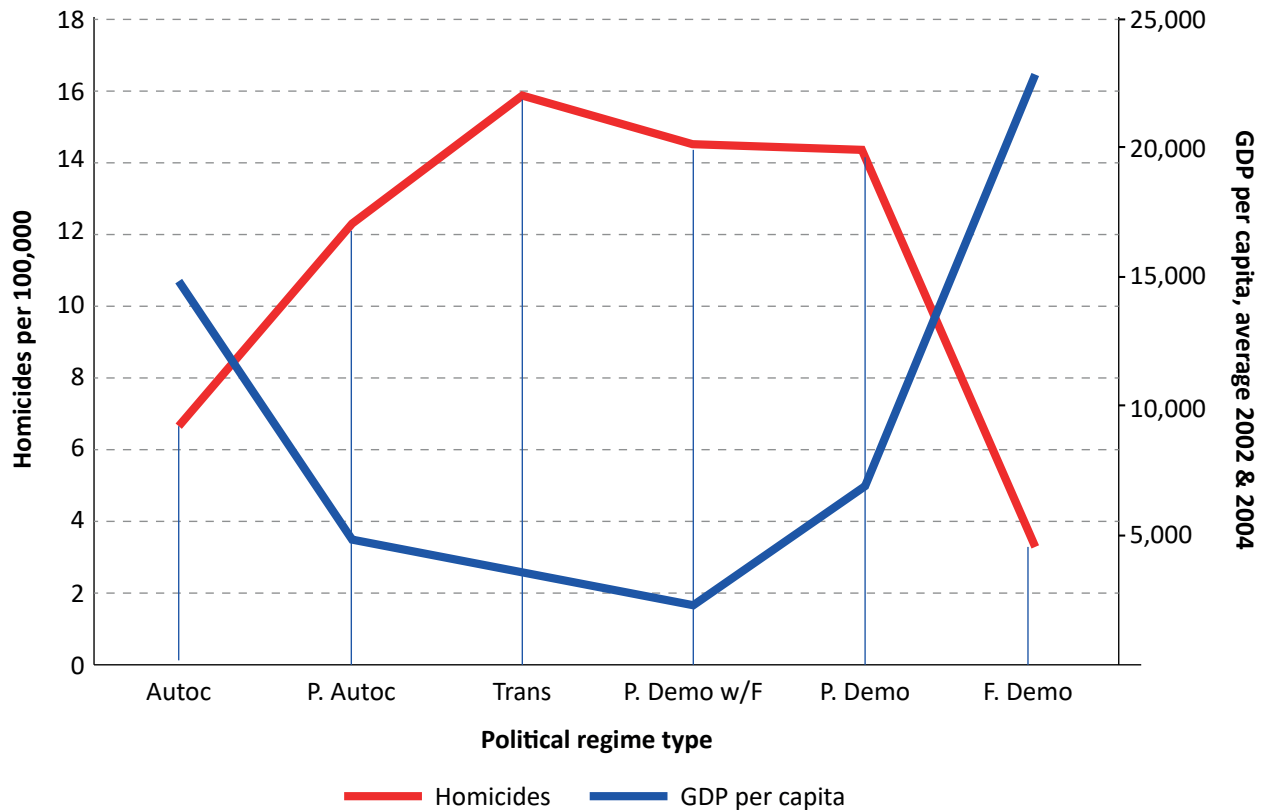
A partire dal secondo dopoguerra, in Europa si è consolidato un approccio che concepisce la sicurezza come esito di politiche di *welfare* volte ad affermare una pluralità di diritti che trovano nelle Costituzioni un saldo punto di ancoraggio. La tutela del diritto alla casa, alla salute, alla dignità del lavoro, all’educazione e così via è intesa come una preconditione per garantire l’incolumità delle persone: la sicurezza è innanzitutto *sicurezza dei diritti* e la costruzione di una società più giusta è considerata garanzia di contenimento della violenza diffusa.

I dati a nostra disposizione sembrano confermare questa tesi (Ceretti e Cornelli 2016). Dagli studi *cross-national* sugli omicidi emerge che la violenza letale è più diffusa (e dunque il rischio per la sicurezza personale più alto) nei Paesi in cui:

- le differenze di reddito sono più ampie, dove i sistemi di welfare sono meno sviluppati e gli investimenti in educazione sono più scarsi;
- le democrazie sono più giovani o ancora in transizione rispetto a episodi di guerra, dittature o conflitti armati interni (grafico 2);
- si fa largo uso della pena capitale e di ergastoli.

Così in Europa occidentale, che ha conosciuto un lungo periodo di pace e di partecipazione democratica nel quale si è sviluppato un sistema di welfare ed educativo tendenzialmente accessibile a tutti e in cui, soprattutto fino agli anni Ottanta del Novecento, si è assistito a una riduzione della disegualianza e si sono attuate riforme

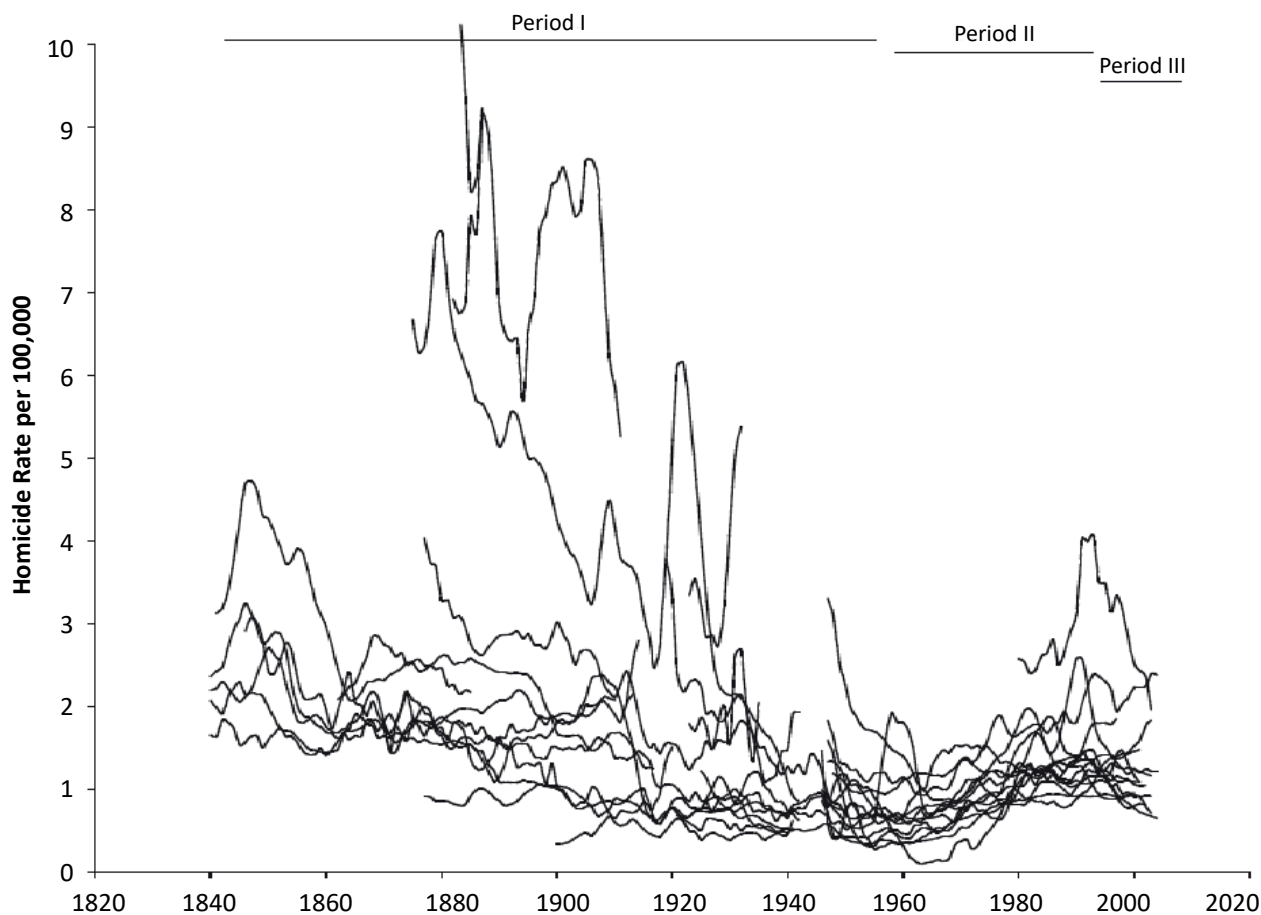
**Grafico 2**  
Tasso di omicidi e livello di benessere per tipo di regime



Nota: gli omicidi sono più diffusi nei Paesi con meno benessere diffuso e in transizione.

Fonte: Fox e Hoelscher (2012)

**Grafico 3**  
**Tassi di omicidi in sedici Paesi europei dal 1840 (media su tre anni)**



Notes:

The figure includes data for Austria (1862-1885, 1923-1935, 1947-2003), Belgium (1870-1997), Denmark (1921-2001), England and Wales (1840-2002), France (1840-2002), Prussia/ Germany (1840-1913, 1947-2003), Ireland (1841-2001), Italy (1875-2001), Norway (1877-2002), Netherlands (1931-2002), Scotland (1847-2000), Spain (1883-1917, 1947-2001), Sweden (1840-2002), Switzerland (1877-2001). Finland is excluded because it has unique trends in homicide rates.

For sources see Appendix 1.

Periods excluded for Belgium (1914-1918, 1942-45), France (1942-45), Italy (1942-45), Netherlands (1942-1945), Norway (1940-1945).

Nota: si riscontrano tendenze al declino e alla convergenza dei tassi di omicidio.

Fonte: Eisner (2008, 296)

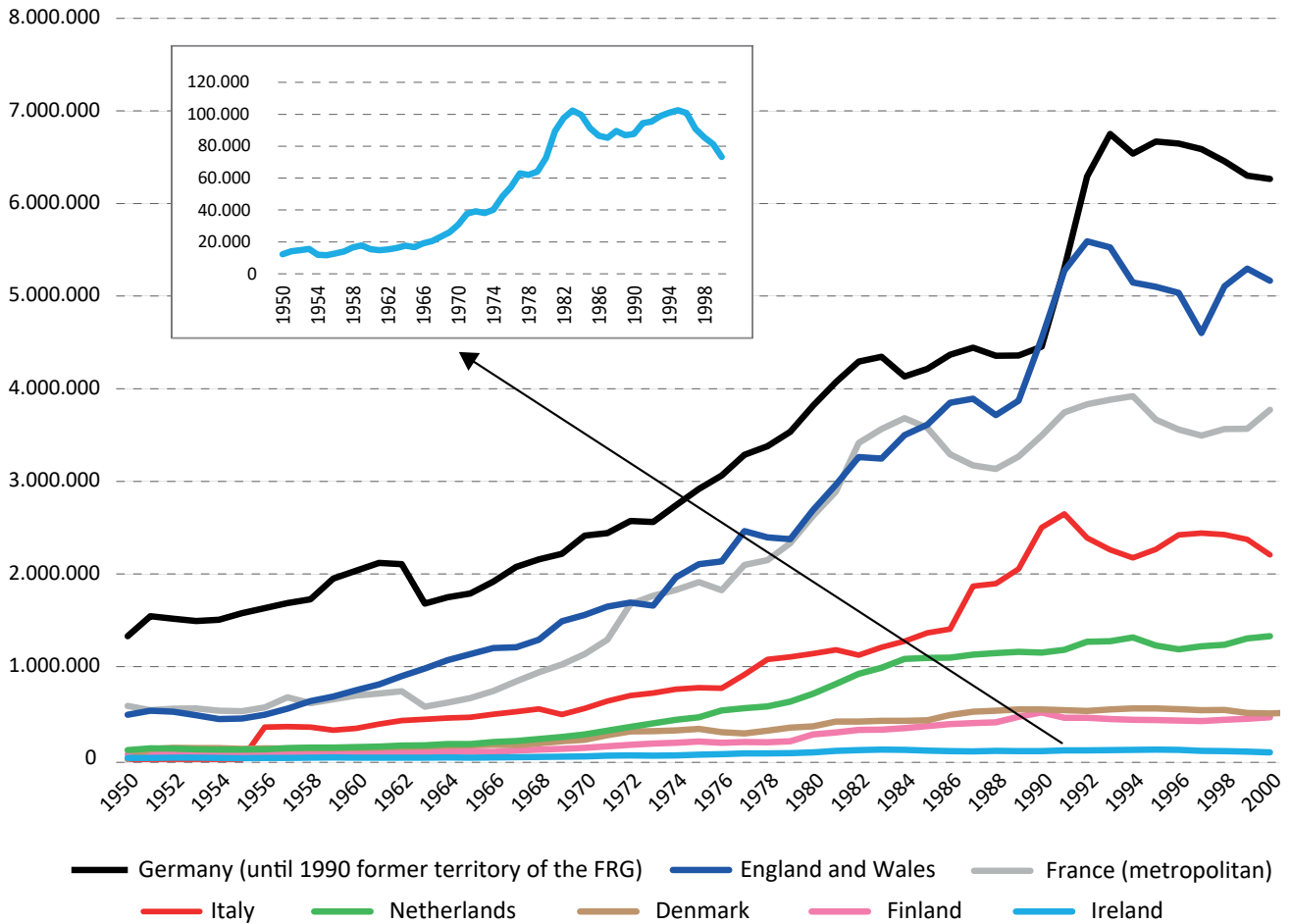
carcerarie nel segno dell'umanizzazione, i tassi di omicidio sono decisamente più bassi rispetto a quelli dei Paesi dell'Europa dell'Est e degli stessi Stati Uniti, e notevolmente inferiori, anche di più di 100 volte, rispetto a quelli di alcuni Paesi dell'America Centrale.

Nei Paesi occidentali (ma la stessa dinamica si nota anche in Giappone, che per certi versi è il più occidentale dei Paesi asiatici), a differenza della violenza, il cui declino è stato confermato da diversi studi (Pinker 2013) (grafico 3), con l'affermarsi a partire dal secondo dopoguerra di società del benessere i reati contro il patrimonio sono aumentati decisamente, orientan-

do su livelli alti gli andamenti della criminalità (grafico 4).

Si tratta di un fenomeno imprevisto, visto che una lunga tradizione di pensiero e di ricerca aveva teorizzato un legame stretto tra miseria e furto e si pensava che la fuoriuscita dalla povertà di milioni di persone avrebbe comportato una compressione delle tendenze ad appropriarsi dei beni altrui per sopravvivere. La convinzione che i furti siano l'altra faccia della povertà è in effetti diffusa e radicata. In *Proprietà e sicurezza* (Ceretti e Cornelli 2007) ho ripreso il pensiero di diversi autori (da Tommaso Moro

**Grafico 4**  
**Totale delitti in alcuni Paesi europei. Anni 1950-2000 (valori assoluti)**



Nota: si riscontra un aumento complessivo dei tassi di criminalità dovuto all'aumento dei reati contro il patrimonio, con andamenti simili in ogni Paese.  
 Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Eurostat

a Cesare Beccaria fino a Friederich Engels e a buona parte della sociologia della devianza del Novecento) che hanno tematizzato la relazione della criminalità con povertà, marginalizzazione, disoccupazione e altri *social problems*. Diversi orientamenti politici e culturali, pur ricercando e proponendo soluzioni a volte antitetiche, hanno condiviso questa lettura dei comportamenti criminali di tipo appropriativo. Certamente la connessione tra povertà e devianza è stata alla base di un ripensamento profondo delle funzioni e delle pratiche del sistema penale nel solco del nuovo paradigma del *penal welfarism* che ha caratterizzato le società occidentali da fine Ottocento fino alla fine del XX secolo (Garland 2001).

L'incremento dei tassi di criminalità nel periodo storico di maggiore affermazione della società del benessere ha portato già negli Stati Uniti degli anni Settanta del Novecento a una forte critica all'assistenzialismo penale, sintetizzata nell'espressione *Nothing Works*. Da qui è scaturito un nuovo corso politico-criminale che, facendo leva sulle paure della classe media bianca di fronte ai movimenti di rivendicazione dei diritti civili degli afroamericani (Lee 2001) e intrecciandosi con la *war on crime* e la *war on drugs* (Simon 2007), ha spinto verso forme di controllo e sorveglianza che hanno fatto da apripista a strategie politiche simili in molti Paesi occidentali e dell'America Latina. Il caso più emblematico è costituito dalla tesi nota



come “*Broken Windows Theory*” contenuta in un articolo di una decina di pagine pubblicato nel 1982 sulla rivista *The Atlantic Monthly*, che ha dettato le linee essenziali per affrontare il nuovo tema della ‘sicurezza urbana’ in tutto il mondo attorno al contrasto alle inciviltà e alle persone indesiderate (spesso coincidenti con i nuovi poveri).

Il discorso sulla paura, che in ogni Paese si costruisce in tempi diversi e in relazione con le specificità storico-culturali di ogni società, finisce per affermare anche nell’Europa occidentale un “diritto a non avere paura” svincolato dalla concezione *welfarista* della sicurezza dei diritti e a sostenere misure sempre più limitative della libertà.

Questo ‘nuovo’ diritto, infatti, si pone come prioritario rispetto ad altri diritti ed esclusivo, privilegiando alcuni cittadini la cui serenità va preservata a discapito di altri. Inoltre, è un ‘diritto’ incontenibile: chi mai, infatti, potrà sentirsi senza paura? Il riconoscimento del diritto a non avere paura porta con sé la moltiplicazione esponenziale delle richieste di protezione e dunque l’espandersi dell’area penale e della sorveglianza sia pubblica che privata. Così, a partire da una concezione della sicurezza come diritto individuale e dalla moltiplicazione delle domande di sicurezza si creano le condizioni, da un lato per quel lento scivolamento dallo stato sociale in stato penale descritto da Loic Wacquant (2006), dall’altro lato per l’espansione su scala globale del mercato della sicurezza, cioè dell’offerta di beni e servizi spesso usati nell’industria bellica e trasferiti in ambito civile, sempre più calibrati sul singolo e sulla sua capacità di spesa e sempre più performanti nel difenderlo dagli altri. Proprio come se la città diventasse un piccolo teatro di guerra di ciascuno verso ogni altro.

Tutto ciò sul presupposto, sia esso una convinzione genuina o una consapevole forzatura, che esista una popolazione impaurita da assicurare. Ma esiste davvero?

Almeno per l’Italia, che vive da circa 25 anni in uno stato permanente di ‘allarme sicurezza’ e in cui si ricorre con sempre meno cautele alla decretazione d’urgenza per affrontarlo, i dati disponibili – comunque precedenti all’emergenza Coronavirus di quest’anno che nell’immediato ha rimescolato priorità e paure – sembrano smentire il luogo comune di una cittadinanza sempre più impaurita. In due distinte ricerche dell’Istat emerge come la paura della crimi-

nalità, in lieve aumento in concomitanza con gli interventi legislativi più significativi in materia (del 2008/9 e del 2015), sia tendenzialmente stabile, con qualche flessione nell’ultimo periodo (grafici 5 e 6). I dati rilevati da Eurobarometro e pubblicati alla fine del 2019, d’altra parte, indicano che le paure personali e le preoccupazioni generali per il proprio Paese, con alcune differenze rilevanti (si veda, ad esempio, per l’immigrazione lo scarto tra tema rilevante a livello nazionale ma scarsamente considerato sul piano personale), si direzionano sugli aspetti economici e sociali (disoccupazione, situazione economica, aumento dei prezzi, salute e reddito) e solo in minima parte sulla questione criminale (grafico 7).

Evidentemente a essere determinante nel dibattito politico non è la reale diffusione dell’insicurezza da criminalità e nemmeno quali siano le paure in circolazione, quanto il “diritto a non avere paura”, che funge da dispositivo di direzionamento delle mentalità e sensibilità individuali e collettive, delle aspettative sociali, delle domande alla politica e delle decisioni pubbliche.

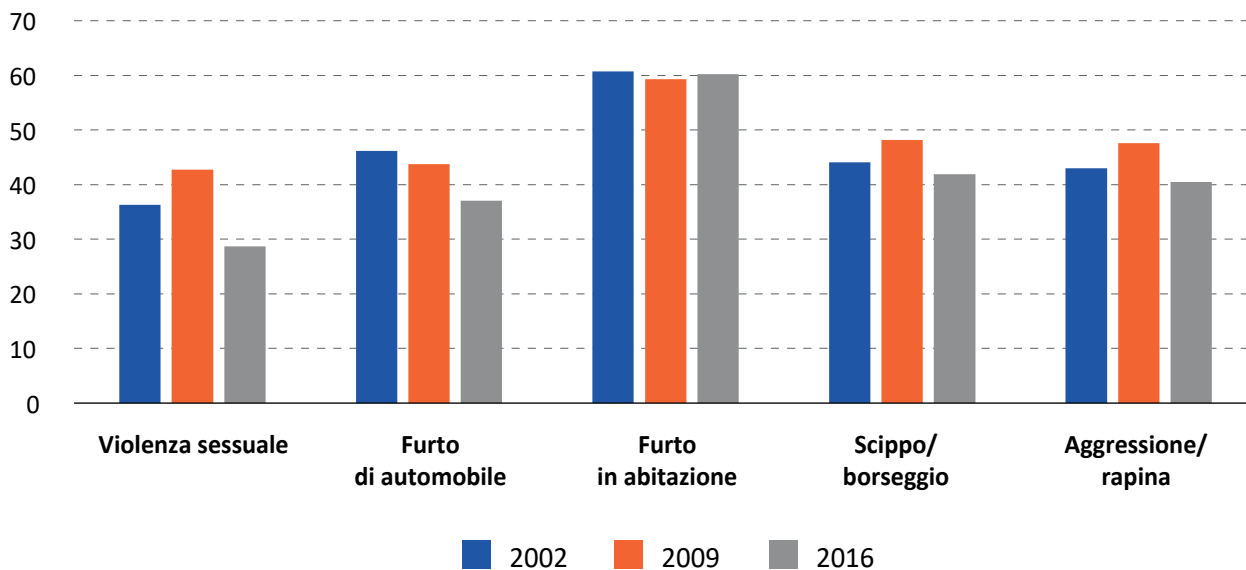
### 3. La politica della paura e i suoi lapsus

L’espressione *politica della paura* indica proprio la crescente rilevanza del “diritto a non avere paura” nei processi decisionali legislativi e amministrativi e l’adozione di politiche che, con la promessa di assicurare, rischiano di compromettere la tenuta del progetto democratico per come l’abbiamo conosciuto finora.

In particolare, la legislazione europea e nordamericana sulla sicurezza urbana (e in continuità quella sull’antiterrorismo) ha introdotto misure che tendono a: 1. estendere l’area penalmente rilevante e anticipare la soglia della punibilità; 2. ampliare il raggio d’azione delle agenzie di controllo, attraverso l’estensione delle misure di prevenzione e l’introduzione di provvedimenti di carattere amministrativo come ordinanze, ordini di allontanamento, *Civility Laws* e *Asbo*; 3. potenziare i controlli sugli stranieri, utilizzando ogni strumento disponibile per tentare di escluderli dai confini fisici e giuridici delle democrazie occidentali, anche a costo di sacrificare i loro diritti fondamentali; 4. potenziare la sorveglianza comunitaria ed elettronica, favorendo più in generale l’espansione del mercato della sicurezza; 5. forzare i limiti dello stato di diritto per creare forme di sospensione dalla giurisdizione ordinaria.

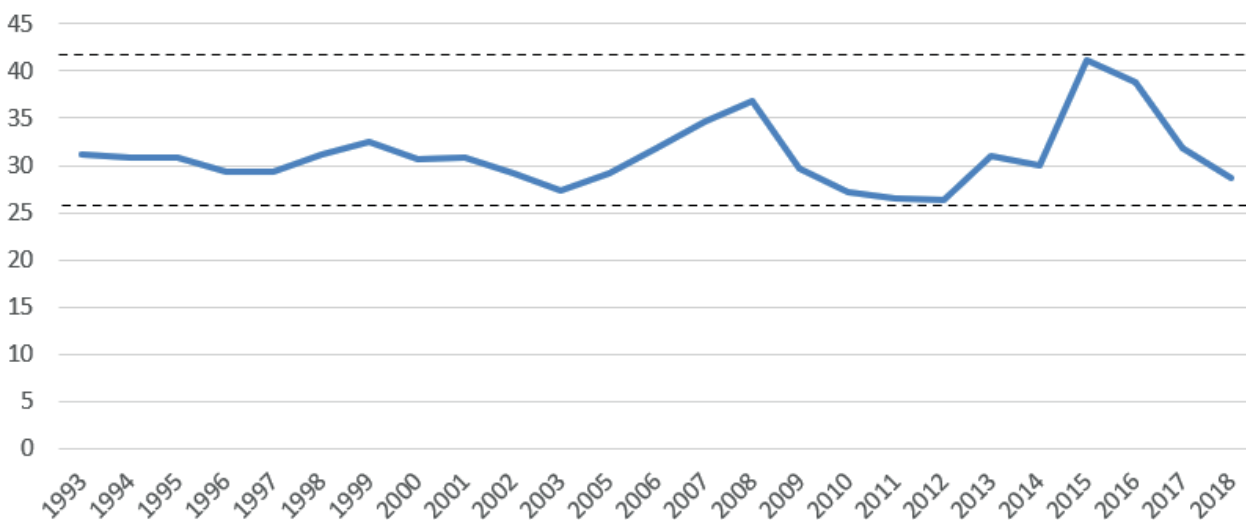


**Grafico 5**  
**Persone di 14 anni e più che sono preoccupate (molto o abbastanza) di subire un reato (anni 2002, 2009, 2016)**



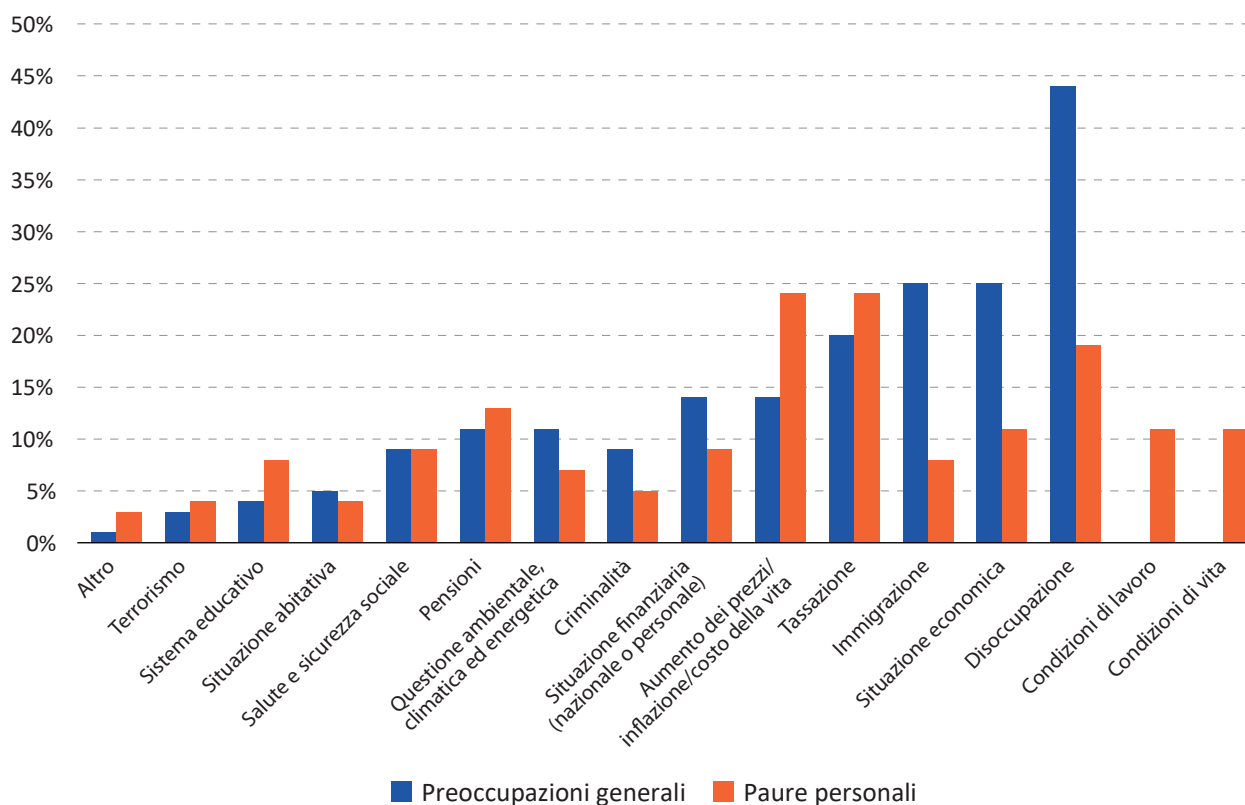
Nota: per tutti i reati considerati, la percentuale di persone che provano paura è in diminuzione, rimanendo stabile solo per i furti in abitazione.  
 Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Istat dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini

**Grafico 6**  
**Famiglie che considerano molto o abbastanza presente il rischio di criminalità nella zona in cui abitano, per cento famiglie della stessa zona (anni 1993-2018)**



Nota: la percentuale oscilla mantenendosi nella fascia tra circa il 26% e il 41%.  
 Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Istat *Aspetti della vita quotidiana*

### Grafico 7 Le due questioni più preoccupanti del proprio Paese (Preoccupazioni generali) e le due minacce più pericolose per sé (Paure personali)



Nota: terrorismo e criminalità risultano essere marginali nelle preoccupazioni e nelle paure.

Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Eurobarometro 92.3 Italia del novembre del 2019

Gli esempi sono innumerevoli: dalla dichiarazione dello stato di emergenza con sospensione dei diritti costituzionali in Francia, nel 2005, dopo la cosiddetta rivolta nelle *banlieue*, alla creazione di centri di detenzione amministrativa per stranieri; dall'utilizzo dell'esercito per strada agli incentivi per la diffusione di sistemi di videosorveglianza; dal continuo aumento di pene per reati vecchi e nuovi alle limitazioni di libertà per categorie di soggetti indicate come sospette, con un ritorno di enfasi sui poveri e i non cittadini come 'classi pericolose'. In un articolo nel 2018 per la rivista *Criminalia* (Cornelli 2018), nell'analizzare dettagliatamente queste e altre misure, ho intravisto una forma di *lapsus*: nei *lapsus* ciò che viene detto appare casuale e sconnesso ma costituisce un canale attraverso cui trovano possibilità di esprimersi pensieri che, altrimenti, resterebbero rimossi da forme di auto-censura. Così le politiche di sicurezza mi paiono comunicare in modo obliquo e confuso ciò che non sa-

rebbe (ancora) accettabile manifestare apertamente, almeno dalle nostre parti, vale a dire quel sentimento diffuso di sfiducia verso la democrazia, che con i suoi *checks and balances* (pesi e contrappesi), i suoi principi di stato di diritto (*rule of law*), le sue conquiste civili e sociali e le sue forme di rappresentanza non è ritenuta più in grado di garantire sicurezza e benessere. In questo *lapsus* politico-culturale possiamo cogliere, dunque, un campanello d'allarme circa la tenuta del progetto democratico, minato non tanto dalle singole misure ma dall'umore di fondo di diffidenza sociale e sfiducia istituzionale.

Le politiche di sicurezza urbana vengono presentate il più delle volte come misure di buon senso per affrontare efficacemente le emergenze ma molto spesso non è il buon senso a orientarle (e tanto meno la loro efficacia), semmai un senso di sfiducia nella capacità dei sistemi democratici di affrontare la complessità delle società odierne.

Di questa sfiducia strisciante è bene farsi carico, prima che produca scivolamenti pericolosi. In questa direzione, oltre ai rischi *per la* sicurezza, diventa urgente occuparsi sempre più approfonditamente dei rischi *della* sicurezza, quelli che l'adozione di politiche di sicurezza comporta per il sistema politico e sociale.

#### 4. Dai rischi *per la* sicurezza ai rischi *della* sicurezza

Tradizionalmente, la ricerca sulla paura della criminalità e sull'insicurezza si è occupata della diffusione di questi sentimenti in un'ottica individuale o collettiva, di quali siano i problemi – reali o percepiti – a essi associati, di come questi problemi si costruiscano e si affermino come rischi prioritari da temere, di quali percorsi seguano fino a strutturarsi in domande di sicurezza e di come arrivino a imporsi nell'agenda politica come temi urgenti. Su questi aspetti c'è un'ampia letteratura criminologica, sociologica e psico-sociale.

La ricerca criminologica si è occupata in modo esteso di *fear of crime* rispondendo fondamentalmente a tre domande: “quanto è diffusa?”, “da cosa dipende?”, “cos'è?”. Dagli anni Settanta a oggi sono migliaia gli studi che si propongono di descrivere la paura della criminalità, di individuarne le cause, spesso attraverso analisi statistiche più o meno elaborate, e di fornirne una definizione scientifica. Il tratto distintivo dell'ampia letteratura sociologica sull'insicurezza, invece, consiste nel considerare la paura come epifenomeno di un malessere più profondo che riguarda le condizioni di vita nelle società contemporanee. La *fear of crime* perde di specificità, confondendosi nel calderone delle insicurezze sociali: viene inserita in una vasta rete interpretativa che punta sul senso di crisi della modernità – una crisi che riguarda gli ideali fondativi di libertà, uguaglianza e fraternità. Vale la pena ricordare che è stato l'antropologo e storico italiano Ernesto De Martino ad avere, tra i primi, compiuto una lettura approfondita e originale del “senso della fine” nelle società occidentali (De Martino 1977). L'insicurezza contemporanea, in estrema sintesi, sarebbe l'effetto di una promessa non mantenuta: finché lo Stato sociale, orizzonte ideale di uguaglianza, pace, ordine sociale e progresso, regge come utopia (Mastro-paolo 1998) capace di catalizzare le richieste di tutela delle persone, le contraddizioni tra libertà e sicurezza

rimangono in penombra e le preoccupazioni rimangono confinate nelle esperienze individuali e circoscritte a situazioni concrete, senza elevarsi a tema politico. Nel momento in cui lo Stato sociale entra in crisi, per le tendenze connesse all'imporsi del “finanzcapitalismo”, per usare un'espressione di Luciano Gallino (2011), per le trasformazioni nelle modalità di produzione industriale e per l'imporsi di un'ideale politico neoliberista, le contraddizioni esplodono: le aspettative di tutela di ciascuno non trovano più un contenimento istituzionale e invadono la vita sociale e politica. Le persone si scoprono sole ad affrontare le difficoltà della vita quotidiana e i rischi di un futuro sempre più incerto.

Gli stessi studi sul panico morale descrivono la reazione collettiva che si diffonde nei momenti di allarme sociale come l'esito di un nucleo di inquietudini non ben definite ma che trovano un centro drammatico e semplificato di esplosione in un singolo incidente o stereotipo, che funge da simbolo visibile di un malessere sociale. Questo centro è costituito spesso dai *suitable enemies*, espressione che sta a indicare categorie di persone che non riescono ad attivare risorse per sottrarsi al ruolo di capro espiatorio. Un'applicazione del paradigma del panico morale, particolarmente articolata e documentata, è quella svolta da Alessandro Dal Lago all'interno del libro *Nonpersone. L'esclusione dei migranti in una società globale*: il sociologo italiano descrive analiticamente i processi che in Italia hanno portato alla costruzione dell'“emergenza immigrazione”, sottolineando, in particolare, il ruolo ricoperto da mass-media, politici e imprenditori morali (Dal Lago 1999). Più di recente, la vittoria delle formazioni di destra in alcune competizioni elettorali locali e nazionali è stata spiegata attraverso questo paradigma (Battistelli 2016).

Facendo leva sull'indubbio valore euristico di questi approcci, tra loro molto diversi ma capaci di illuminare aspetti decisivi della ‘questione sicurezza’, appare sempre più urgente dirigere la propria attenzione a come questa si è costruita e agisce nel campo politico, determinando spostamenti valoriali. In effetti, essendo la sicurezza un tema cruciale per la politica (certamente a partire da Hobbes anche se il richiamo in apertura alla tragedia delle *Eumenidi* evoca un suo radicamento profondo nella cultura occidentale), occor-

re ragionare a fondo sull'impatto che un certo modo di intenderla ha sulla qualità delle nostre democrazie. Non è un tema nuovo: "Sicurezza, democrazia e città" era già il titolo del Manifesto del Forum europeo sulla sicurezza urbana nel passaggio al nuovo millennio: un'intuizione importante che tuttavia, schiacciata da retoriche securitarie sempre più egemoni, ha nel corso degli anni perso di vigore nell'orientare un programma di ricerca e di azione sui rischi per la convivenza e per la democrazia delle misure di sicurezza urbana adottate tanto a livello centrale quanto a livello locale.

In effetti, nonostante lodevoli eccezioni, le politiche e, in particolare, la recente legislazione sulla sicurezza appaiono in contrasto con quella stagione che è stata definita "età dei diritti" e che si è costruita attorno a una concezione espansiva e inclusiva della cittadinanza. Nel corso del Novecento e con più determinazione a partire dal secondo dopoguerra, rispetto agli interrogativi "sicurezza per chi?" e "sicurezza da cosa?" si sono cercate risposte sempre più inclusive nel riconoscimento di soggetti bisognosi di protezione e sempre più espansive rispetto alle problematiche da affrontare per rendere la vita degna di essere vissuta. Oggi gli stessi interrogativi innescano discorsi e politiche che spingono alla riduzione dei soggetti da proteggere e alla convergenza di ogni questione sociale nel paradigma dell'emergenza. Lo storico Mario Sbriccoli, con riferimento particolare agli anni successivi all'Unità d'Italia, ha sottolineato l'instaurarsi di uno stato di emergenza continuo che legittimava leggi eccezionali introdotte provvisoriamente e continuamente prorogate. Con le sue parole, "l'emergenza legittima la *prevenzione* e la prevenzione si vale soprattutto del *sospetto*; la libertà dei sospettati, dei 'pericolosi', dei *disturbers*, può essere costretta o diminuita con l'uso di *istituti di polizia preventiva*, con pratiche arbitrarie e con abusi tollerati. Alla polizia vengono affidate estese funzioni di prevenzione e di 'governo delle classi pericolose', che essa svolge seguendo logiche sue proprie, con amplissimi margini di discrezionalità, nell'ambito dell'agire amministrativo, senza considerazione dei principi di stretta legalità e di stretta giurisdizionalità" (Sbriccoli 1998, 489-490). Si tratta dunque di una tendenza presente da tempo, mai sopita nel corso di più di un secolo e mezzo e che oggi si ripropone come decisiva nell'orientare il campo politico.

In emergenza si è disposti a rinunciare alle proprie libertà più del necessario pur di salvare la pelle. Anzi, sono gli stessi cittadini a chiedere una limitazione dei diritti (meglio se quelli degli altri) per avere garantita la sicurezza, la salute o la serenità. Ma non è detto che le misure prese siano davvero utili. A volte risultano addirittura controproducenti, come uno sguardo attento alla riforma della legittima difesa del 2019 (legge n. 36 del 26 aprile 2019 recante "Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa") mette in evidenza (Cornelli 2019b). In estrema sintesi, il messaggio sotteso alla legge è che ognuno ha il diritto di difendersi da sé, senza lacci e laccioli, il che in questo caso significa senza dover dimostrare un rapporto di proporzionalità tra offesa e difesa. "Ogni difesa è legittima" è lo slogan che ha accompagnato nelle aule parlamentari e nei talk show l'approvazione della riforma. "Riprendersi la legge nelle proprie mani" è l'espressione inglese che indica il farsi giustizia da sé, che evoca l'incapacità dello Stato di proteggere.

Qual è l'impatto di questo messaggio?

Occorre riflettere innanzitutto sulla capacità delle istituzioni di contenere la violenza diffusa attraverso la tendenza dello Stato a monopolizzarla, di cui la limitazione della circolazione delle armi è un'esplicitazione. Secondo il rapporto dell'*UNODC Study on Firearms* del 2017 le armi da fuoco nel mondo, comunque in aumento, sono più di un miliardo e 3 su 4 sono possedute da civili. Il mercato delle armi da fuoco, dunque, riguarda solo in parte il comparto militare e della sicurezza pubblica e la sua espansione si attua principalmente attraverso una sempre maggiore liberalizzazione (sia nel senso di riduzione delle restrizioni, sia nel senso di ampliamento delle categorie di prodotti) delle armi per i civili. La leva politico-culturale per andare in questa direzione è la stessa che contraddistingue la riforma sulla legittima difesa: il diritto di ciascuno a non avere paura e dunque a potersi difendere da sé.

Eppure, sappiamo che molti degli omicidi nel mondo sono commessi con armi da fuoco: nonostante questi eventi, che costituiscono sulla base dell'*UN Global Study on Homicide* circa il 70% di tutte le morti violente, siano a livello globale tendenzialmente in diminuzione negli ultimi anni, è aumentata la percentuale di omicidi commessi con l'uso di armi da fuoco (dal 40% nel 2004 al 44% nel 2016)



e questo aumento è avvenuto proprio in quei Paesi dell'America Latina in cui il tasso di omicidio è molto elevato e sta aumentando in controtendenza rispetto alla riduzione che si verifica nel resto del mondo. Sappiamo anche che in Europa occidentale, dove i tassi di omicidio sono tra i più bassi al mondo, vigono leggi restrittive sulle armi da fuoco. In questi Paesi, semmai, il possesso di armi, solitamente detenute in casa proprio per la presenza di leggi restrittive, è fortemente correlato al tasso di omicidi di donne, generalmente più frequenti in ambito domestico, e a quello di omicidi-suicidi (omicidi seguiti dal suicidio del *perpetrator*). Sappiamo infine che le leggi restrittive in materia di vendita e possesso di armi hanno un impatto sui tassi di omicidi: da una review del 2016 (Santella-Tenorio 2016), che ha preso in considerazione 130 studi su 10 Paesi che dal 1950 al 2014 hanno esplorato l'associazione tra leggi sulle armi da un lato, omicidi, suicidi e morti non intenzionali dall'altro, emerge che l'implementazione di leggi restrittive è associata, nella maggior parte dei casi, alla riduzione dei tassi di omicidio, certamente alla riduzione dei tassi di omicidio da arma da fuoco e di omicidio del proprio partner, e a una riduzione di morti accidentali di bambini.

I casi di studio sull'impatto delle legislazioni in materia di commercializzazione e possesso di armi sono ancora pochi ma quello della Croazia, la cui storia recente caratterizzata da conflitti armati è ben nota, è emblematico: gli omicidi da arma da fuoco si sono ridotti del 70% tra il 2006 e il 2013 in concomitanza con l'entrata in vigore nel 2007 di una legge più restrittiva, accompagnata da campagne di sensibilizzazione sulla consegna volontaria delle armi (Small Arms Survey 2016).

Se è vero che il messaggio culturale sotteso alla legittima difesa richiama l'incapacità delle democrazie di fare fronte alla violenza descritta come dilagante e induce ad armarsi per difendersi, bisogna aspettarsi ragionevolmente che nel medio periodo, in assenza di discorsi e politiche di diverso segno, la quantità di armi in circolazione possa aumentare, determinando un maggiore rischio per l'incolumità personale.

Tutto sommato, pare che la corsa ad armarsi per difendersi, in particolare nelle democrazie più mature, non sia una soluzione auspicabile per migliorare le condizioni di sicurezza, anzi!

## 5. Un richiamo conclusivo alla democrazia

Come è evidente anche nel caso di studio sulla legittima difesa, i rischi di una sicurezza intesa come diritto individuale a non avere paura, che comporta il riversamento sulla politica e sul mercato della sicurezza di una richiesta di protezione potenzialmente illimitata, non riguardano solo l'incolumità personale (il tasso di omicidi) ma la stessa fiducia nella capacità dei sistemi democratici di far fronte alle emergenze o semplicemente alle difficoltà della vita quotidiana. Fiducia che, come sappiamo, è fattore stesso di legittimazione dei sistemi politico-istituzionali.

C'è un'ampia letteratura sulla crisi della democrazia su cui sarebbe davvero troppo lungo soffermarsi. È utile richiamare invece, in sede di conclusioni, il punto d'intersezione tra il discorso sulla sicurezza e la questione democratica.

Ciò che sta emergendo con sempre maggiore evidenza nelle democrazie contemporanee è la tendenza della "questione sicurezza" a fare da *medium* tra politica e popolo: costituisce il luogo privilegiato in cui le istanze populiste possono agire sia per affermare una cultura dell'emergenza che richieda la presenza di una *leadership* capace (nelle promesse) di proteggere il popolo dal nemico e da élites corrotte, sia per scalfire il sistema di principi e regole a tutela dei diritti individuali. La risposta penale con il suo volto terribile è un tramite particolarmente potente per dare corpo a quel rapporto diretto tra masse e capo che costituisce un elemento essenziale del populismo (Cornelli 2019c).

In questo senso, diritto a non avere paura, politiche di sicurezza urbana, populismo penale e crisi della democrazia costituiscono l'asse attorno a cui si affermano forme paradossali, ma storicamente date, di democrazia autoritaria o illiberale in cui nuove soggettività politiche, con la promessa di rassicurare da minacce imminenti, stabiliscono un rapporto diretto col popolo e pretendono l'attribuzione di 'pieni poteri'.

In *How Democracies Die* Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (Levitsky e Ziblatt 2018), due studiosi di Harvard, a partire da un'ampia e approfondita ricerca storica, discutono di come i sistemi democratici possano essere sovvertiti non da colpi di stato o cambi di regime ma da una lenta e quasi impercettibile erosione che avviene attraverso elezioni democratiche di leader populistici che, pur lasciando vigenti costituzioni e

istituzioni democratiche, le rendono sterili e le svuotano di senso. Questi personaggi si manifestano nella vita politica di ogni Paese, prima o poi. Il tema non è tanto stupirsi che esistano ma comprendere se il sistema politico o istituzionale sia in grado di riconoscere il pericolo e agire per contenerlo.

I luoghi della produzione culturale, anche quelli accademici, non sono esenti da questa sfida, dalla ricerca cioè delle modalità più appropriate per tenere sot-

to controllo i rischi per la democrazia che provengono dall'intersezione tra sicurezza e populismo. Riconoscere le paure contemporanee e dare loro un senso per costruire un nuovo progetto di cittadinanza è, in estrema sintesi, il sentiero che ho tracciato e che ho proposto di percorrere, consapevole che il "significato delle emozioni" è *cosa politica*: costituisce l'asse attorno a cui ruota lo stesso campo politico, con i suoi conflitti e le sue tensioni ideali.

---

## Bibliografia

- Battistelli F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, Donzelli
- Bredenkamp H. (2006), *Thomas Hobbes Der Leviathan. Das Urbild Des Modernen Staates Und Seine Gegenbilder (1651-2001)*, Berlin, Akademie
- Cartabia M., Violante L. (2018), *Giustizia e Mito*, Bologna, Il Mulino
- Ceretti A., Cornelli R. (a cura di) (2020), *Milano-Bogotá. Percorsi di giustizia nella Colombia dopo l'Accordo di pace*, Torino, Giappichelli
- Ceretti A., Cornelli R. (2019), Del diritto a non avere paura. Note su sicurezza, populismo penale e questione democratica, *Diritto penale e processo*, n.11, pp.1481-1491
- Ceretti A., Cornelli R. (2016), Omicidi e uccisioni violente nel mondo, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, LIX, n.3, pp.1230-1280
- Ceretti A., Cornelli R. (2007), *Proprietà e sicurezza. La centralità del furto per la comprensione del sistema penale tardo-moderno*, Torino, Giappichelli
- Cornelli R. (2019a), La paura nel campo penale: una storia del presente, *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, n. 1, pp.63-88
- Cornelli R. (2019b), Argomenti criminologici sulla legittima difesa, *Diritto penale e processo*, n.7, pp.986-994
- Cornelli R. (2019c), Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale, *Diritto Penale Contemporaneo*, pp.128-142
- Cornelli R. (2018), La politica della paura tra insicurezza urbana e terrorismo globale, in *Criminalia 2017. Annuario di scienze penalistiche*, Pisa, Edizioni ETS, pp.233-274
- Cornelli R. (2010), Paura della violenza e crisi del sistema penale moderno, *Filosofia Politica*, XXIV, n.1, pp.71-83
- Cornelli R. (2008), *Paura e ordine nella modernità*, Milano, Giuffrè
- Dal Lago A. (1999), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli
- De Martino E. (1977), *La fine del mondo. Contributo all'analisi delle apocalissi culturali*, Torino, Einaudi
- Eisner M. (2008), Modernity Strikes Back? A Historical Perspective on the Latest Increase in Interpersonal Violence (1960–1990), *International Journal of Conflict and Violence*, 2, n.2, pp.288-316
- Eschilo (1981), *Oresteia*, trad. di Raffaele Cantarella (a cura di Dario Del Corno), Milano, Mondadori
- Fox S., Hoelscher K. (2012), Political Order, Development and Social Violence, *Journal of Peace Research*, 49, n.3, pp.431-444
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo*, Torino, Einaudi
- Garland D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, University of Chicago Press
- Ginzburg C. (2015), *Paura, reverenza, terrore. Cinque saggi di iconografia politica*, Milano, Adelphi
- Hobbes T. (1642), *De cive*, traduzione italiana a cura di M. Barzaghi Roma, Marietti, 1972
- Hobbes T. (1658), *Leviatano*, edizione a cura di A. Pacchi, Roma-Bari, Laterza, Roma, 1996
- Jones S.G., Libicki M.C. (2008), *How Terrorist Groups End*, Santa Monica (California), RAND Corporation, p. 19.
- Lee M. (2001), The genesis of 'fear of crime', *Theoretical Criminology*, 5, n.4, pp.467-485
- Levitsky S., Ziblatt D. (2018), *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*, Harvard
- Mastropaolo A. (1998), Presentazione, in J. Habermas, *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, Roma, Edizioni Lavoro
-

- Pinker S. (2013), *Il declino della violenza. Perché quella che stiamo vivendo è probabilmente l'epoca più pacifica della storia*, Milano, Mondadori (opera originale: *The Better Angels of Our Nature. Why Violence Has Declined*, 2011).
- Rodeschini S. (2008), Il Leviatano e le sue immagini, *Governare la paura*, n.6, giugno
- Santella-Tenorio J., Cardà M., Villaveces A., Galea S. (2016), What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?, *Epidemiologic Reviews*, 38, n.1, pp.140–157
- Sbriccoli M. (1998), Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990), in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, pp.487-551
- Simon J. (2007), *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York, Oxford University Press, (trad. it. *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano, Raffaello Cortina, 2008)
- Small Arms Survey (2016), *Firearms and Violent Deaths*, Small Arms Survey Research Notes n.60, October  
<<https://bit.ly/3lYnqoG>>
- Wacquant L. (2006), *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, DeriveApprodi, (*Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, 2004)
- 

## Roberto Cornelli

roberto.cornelli@unimib.it

È Professore associato nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca dove insegna e svolge attività di ricerca nei settori della Criminologia, della Giustizia penale e della Politica criminale. In particolare, è autore di libri e articoli pubblicati su riviste scientifiche nazionali e internazionali sulla paura della criminalità, sulle tendenze della criminalità nelle società contemporanee, sulle polizie e sulle politiche di sicurezza urbana.