

# *Report conclusivo*

## *“THE DETERMINANTS OF URBAN SECURITY POLICIES AND THEIR IMPACT ON DEMOCRATIC INSTITUTIONS”*

Progetto Prin 2022 PNRR Finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (Avviso Prin 2022 indetto con DD N. 1409 del 14 settembre 2022) dal titolo “The determinants of Urban Security Policies and Their Impact on Democratic Institutions”, Codice Progetto PNRR\_PRIN 23 RCORN\_01, CUP G53D23007890001

Il rapporto è stato redatto dall'Unità di ricerca dell'Università di Milano (PI Prof. Roberto Cornelli, Dott.ssa Lucrezia Rossi) e dall'Unità di ricerca dell'Università di Bologna (Prof.ssa Rossella Selmini, Prof.ssa Stefania Crocitti, Prof.ssa Anna Di Ronco, Dott.ssa Chiara Chisari)

# CONTENUTI

## Sommario

<b>INTRODUZIONE</b> .....	5
<b>I: La legislazione penale e della sicurezza</b> .....	7
1. Obiettivi.....	7
2. Metodologia .....	8
3. Risultati.....	11
<b>II: L'andamento della criminalità e della percezione di insicurezza</b> .....	19
1. Il quadro teorico di riferimento .....	19
2. L'andamento dei tassi di criminalità: breve cenno alle fonti dei dati utilizzati..	22
3. Un quadro d'insieme della criminalità e della percezione sociale della criminalità in Italia .....	23
4. Forme e traiettorie della criminalità: violenza, furti, rapine e traffici illeciti.....	25
5. I sentimenti di insicurezza.....	31
6. Presentazione della fonte dei dati .....	32
7. I sentimenti di insicurezza e le abitudini della vita quotidiana .....	33
8. Degrado, inciviltà e dimensione soggettiva della criminalità nella zona di residenza.....	36
.....	39
<b>III: Il Discorso politico e mediatico</b> .....	39
1. Obiettivi.....	39
1.1. Discorso politico .....	39
1.2. Discorso mediatico.....	40
2. Metodologia .....	40
2.1. Discorso politico .....	40
2.2. Discorso mediatico.....	42
3. Risultati.....	43
3.1. Discorso politico .....	43
3.2. Discorso mediatico.....	52
<b>IV: L'impatto sulla fiducia. Prime riflessioni</b> .....	61
1. Introduzione .....	61
2. Nota metodologica e perimetro della revisione.....	62
3. Giustizia procedurale.....	62
4. Trust e confidence.....	63

<b>5. Legitimacy .....</b>	<b>65</b>
<b>6. Fiducia, legittimità e politiche punitive: una sintesi teorica orientata alla domanda di ricerca .....</b>	<b>66</b>
<b>7. Conclusioni .....</b>	<b>69</b>
<b><i>Bibliografia .....</i></b>	<b>71</b>

# INTRODUZIONE

Il rapporto di ricerca si focalizza sulle determinanti delle politiche di sicurezza urbana (USP) in Italia e sui loro effetti sulla fiducia dei cittadini e sulla legittimità istituzionale. Le iniziative politiche nazionali in materia di sicurezza urbana (in particolare abbiamo considerato le iniziative legislative e i discorsi politici e mediatici) sono solitamente presentate come risposte democratiche dei governi nazionali agli aumenti dei tassi di criminalità e alle preoccupazioni per la criminalità e il disordine. In particolare, assicurare le comunità in ansia mediante approcci di “legge e ordine” è stato assunto come obiettivo prioritario delle politiche pubbliche in tema di sicurezza. L’aspettativa era, nel contempo, di aumentare la fiducia dei cittadini e la legittimità delle istituzioni democratiche (il Parlamento, il governo e l’apparato di controllo sociale e di giustizia penale, inclusa la polizia).

Abbiamo voluto problematizzare la prima assunzione, secondo cui le iniziative di USP sarebbero una risposta democratica dei governi a domande “dal basso” (modello della “democracy-at-work”), ed esplorare un campo di ricerca del tutto nuovo, quello della relazione tra USP e livelli di legittimità.

Questi in estrema sintesi i risultati della ricerca che saranno esposti più diffusamente nel corso del rapporto.

La misurazione della convergenza tra andamenti dei tassi (totali) di criminalità e percezione del rischio della criminalità, espresso attraverso la quota di famiglie che dichiarano di considerare la propria area di residenza molto o abbastanza esposta al rischio di criminalità, ci mostra un andamento convergente dei due fenomeni tra il 1993 e il 2008, fino a circa il 2013. Soltanto dopo questo periodo si inizia a notare uno scollamento tra i due fenomeni, con i tassi di criminalità che diminuiscono, e la percezione del rischio di criminalità che rimane stabile o aumenta in maniera significativa nel 2016; negli anni successivi, l’andamento ritorna ad essere lineare, anche se la percezione del rischio di criminalità diminuisce in maniera più repentina e significativa di quanto non lo facciano i tassi di criminalità nel periodo 2015-2019. L’andamento complessivo delle due dimensioni suggerisce, infatti, che la percezione del rischio di criminalità non sia un costrutto del tutto autonomo dalla realtà oggettiva della criminalità; al contrario, essa tende a riflettere nel lungo periodo l’effettiva evoluzione dei tassi di delittuosità, anche se fattori contingenti possono portare ad alcuni temporanei scollamenti.

Tale dinamica viene osservata anche utilizzando indicatori diversi sia della percezione del rischio che della percezione di insicurezza nello spazio pubblico e privato, nonché riferiti ai comportamenti concreti di evitamento. Questi due indicatori in particolare mostrano una diminuzione significativa il primo a partire circa dal 2015- 2016, il secondo già a partire dal 2008-2009.

Dal 2015 e dal 2016 diminuiscono anche le percezioni del disordine, cioè di alcune forme di inciviltà fisica e sociale che sarebbero intrinsecamente collegate alla paura della

criminalità. In quest'ultimo caso, non è possibile la comparazione con l'andamento "oggettivo" in mancanza di rilevazioni puntuali e sistematiche del fenomeno delle inciviltà. Nel loro insieme, tuttavia, questi andamenti confermano che la paura dei cittadini sembra essere coerente – con alcuni scostamenti temporanei che richiedono approfondimenti specifici – con l'andamento della criminalità, e conferma il principio di una certa "razionalità" della paura della criminalità e della percezione di insicurezza.

Tali andamenti non sono invece coerenti con quelli della punitività a livello legislativo e del discorso mediatico e delle iniziative politiche.

Questi risultati suggeriscono quindi che queste ultime due dimensioni procedano in maniera divergente rispetto sia all'andamento della criminalità che dalla paura del crimine, e che seguano quindi logiche diverse degli attori politici.

L'ipotesi della risposta "democratica" a bisogni che emergono dal basso (la paura della criminalità) o a fenomeni oggettivi (l'aumento dei reati) non risulta quindi confermata, quantomeno nell'ultimo decennio.

# I: La legislazione penale e della sicurezza

Questo report è parte del progetto di ricerca PRIN PNRR “*The Determinants of Urban Security Policies and Their Impact on Democratic Institutions*” e ripercorre lo studio svolto sulla legislazione punitiva in Italia (per un approfondimento del quale si rimanda a Cornelli e Rossi, 2025).

## 1. Obiettivi

L’obiettivo principale di questa ricerca è contribuire al più ampio progetto PRIN PNRR indagando le origini delle politiche di sicurezza in Italia, valutando se esse emergano da domande provenienti dalla base sociale (processi bottom-up) oppure siano imposte dai decisori politici (dinamiche top-down).

Più nello specifico, lo studio analizza la frequenza con cui il legislatore ricorre al diritto penale e classifica le diverse tipologie di intervento; coprendo un arco temporale di trent’anni, lo studio mette in luce le tendenze e i cambiamenti nell’uso del diritto penale come strumento di politica pubblica.

In particolare, la ricerca si concentra su:

1. la natura degli interventi legislativi, distinguendo tra misure che ampliano o riducono la responsabilità penale, tanto in senso ampliativo (determinando un aumento in termini di afflittività del sistema), quanto in senso restrittivo (comportando, specularmente, una diminuzione della stessa);
2. l’oggetto delle modifiche, quali la ridefinizione delle fattispecie di reato, le conseguenze sanzionatorie, le garanzie procedurali, le restrizioni della libertà personale, l’espansione dei poteri pubblici e di polizia e il ricorso a sanzioni amministrative;
3. l’introduzione di pacchetti legislativi, distinguendo tra riforme generali dell’ordinamento e misure specificamente orientate alla sicurezza;
4. la ricorrenza dei decreti-legge, includendo i casi di reiterazione, mancata conversione in legge o decadenza.

## 2. Metodologia

L'analisi della legislazione è stata condotta tramite la consultazione del portale istituzionale [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), banca dati ufficiale aggiornata pressoché in tempo reale, che raccoglie tutti gli atti normativi statali pubblicati in Gazzetta Ufficiale e/o nella Raccolta Ufficiale degli Atti Normativi dal 1861 ad oggi.

Al fine di individuare i provvedimenti rilevanti, si è proceduto alla selezione di una serie di parole-chiave ritenute idonee a intercettare, tra i vari testi legislativi, quelli che, in forme eterogenee, hanno inciso sull'area della punitività<sup>1</sup>. I termini selezionati riguardano tanto l'ambito penalistico in senso stretto<sup>2</sup>, quanto ambiti affini – in particolare legati al fenomeno migratorio, alle forze dell'ordine e alle sanzioni amministrative<sup>3</sup> – che, anche se non sempre si caratterizzano per la presenza di interventi di natura formalmente penale, contribuiscono nella sostanza a definire il perimetro della punitività dell'ordinamento.

La ricerca è stata effettuata mediante la funzione “ricerca avanzata” del sito, limitando il campo temporale al periodo compreso tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 2024, facendo riferimento alla data di pubblicazione dell'atto in Gazzetta Ufficiale (non a quella della sua approvazione)<sup>4</sup>.

A partire dal dato grezzo, costituito dall'insieme dei provvedimenti normativi individuati (quasi 5.500), si è proceduto all'esame analitico del contenuto di ciascuno di essi, per escludere gli atti normativi che, pur contenendo (almeno) una delle parole chiave selezionate, non presentavano alcuna pertinenza tematica con l'oggetto dell'indagine. Questa selezione ha condotto ad una prima scrematura del *corpus*, con l'esclusione di circa il 75% dei provvedimenti individuati mediante la ricerca testuale.

Successivamente, gli interventi rilevanti sono stati oggetto di catalogazione come segue:

---

<sup>1</sup> Quando parliamo di legislazione punitiva ci riferiremo ad un concetto di tipo sostanziale, comprensivo, quindi, non solo della materia formalmente penale, ma anche delle misure afflittive non strettamente penali che, per l'appunto, lo sono nei fatti, come nel caso delle sanzioni amministrative (le quali, sebbene talvolta trascurate dalla dottrina e dal dibattito pubblico, contribuiscono in misura significativa a definire il grado di afflittività complessiva dell'ordinamento).

<sup>2</sup> Nello specifico: *penale, pena, pene, ergastolo, reclusione, multa, arresto, ammenda, criminalità, reato, reati*.

<sup>3</sup> Nel dettaglio, per il fenomeno migratorio: *straniero, stranieri, immigrazione, immigrato, immigrati, migratori*; per le forze dell'ordine: *polizia, polizie, arma*; per le sanzioni amministrative: *sanzione, sanzioni, illecito, illeciti*.

<sup>4</sup> Più precisamente, ciascuna parola-chiave è stata inserita individualmente, estendendo l'indagine sia al titolo, sia al testo dei provvedimenti. Una volta ottenuto il corpus normativo relativo a ciascun termine, al fine di evitare duplicazioni – potendo un singolo atto contenere più termini selezionati – è stata condotta una ricerca incrociata, inserendo simultaneamente nella sezione “contiene nel testo una qualsiasi delle seguenti parole” i termini che, presi singolarmente, avevano prodotto il maggior numero di risultati (gruppo 1 - *penale, pena, reato, reati, sanzione, sanzioni, stranieri, polizia, illecito*) fermi gli ulteriori parametri già descritti in precedenza. Considerato che la banca dati non consente l'inserimento simultaneo di un numero eccessivo di termini, per completare la raccolta è stata avviata una seconda fase d'indagine: i termini a bassa frequenza (gruppo 2 - *pene, reclusione, arresto, multa, ammenda, ergastolo, criminalità, straniero, immigrazione, immigrato, immigrati, migratori, polizie, arma, illeciti*) sono stati inseriti uno per volta, escludendo contestualmente i termini del gruppo 1 attraverso la funzione “non contiene nel testo una qualsiasi delle seguenti parole”. Questa procedura ha consentito di individuare gli atti non precedentemente rilevati, in cui erano presenti solo termini del gruppo 2. A scopo di verifica, è stata, infine, effettuata una ricerca incrociata per ciascun termine del gruppo 2, associato, a turno, all'intero gruppo 1. La somma dei risultati supplementari coincideva con i provvedimenti già identificati nelle fasi precedenti, confermando l'assenza di duplicati e la completezza del campione normativo individuato.

1. *reati*: interventi che ampliano o restringono il campo applicativo delle fattispecie incriminatrici, ovvero ne introducono di nuove o ne abrogano di preesistenti;
2. *conseguenze sanzionatorie*: interventi su circostanze del reato, pene principali, pene sostitutive delle pene detentive brevi, pene accessorie, effetti penali della condanna, criteri di commisurazione, misure alternative alla detenzione, gli interventi che riguardano le cause di giustificazione, le cause di esclusione della colpevolezza, le cause di non punibilità, le cause di estinzione del reato e della pena, il concorso apparente di norme e di reati;
3. *garanzie processuali*: modifiche che comportano un ampliamento o una contrazione delle garanzie riconosciute all'imputato nel processo penale;
4. *misure limitative della libertà*: interventi legislativi che incidono sulle libertà individuali, a prescindere dal momento procedimentale in cui opera (è una categoria di individuazione in parte residuale, comprendendo al suo interno tutto ciò che limita le libertà del singolo e, al contempo, non rientra nelle altre categorie)<sup>5</sup>;
5. *poteri pubblici*: disposizioni che ampliano o restringono i poteri di natura sanzionatoria o afflittiva o comunque impattanti sui diritti e le libertà dei singoli, riconosciuti a soggetti istituzionali, quali per esempio il sindaco, il prefetto o il questore;
6. *poteri di polizia*: modifiche che incidono sui poteri coercitivi, di prevenzione e controllo attribuiti alle forze dell'ordine latamente intese, comprensive dei corpi di polizia locale, corpi ad ordinamento civile, corpi ad ordinamento militare nonché le forze armate italiane;
7. *sanzioni amministrative*: modifiche dell'apparato sanzionatorio amministrativo<sup>6</sup>, sia in termini di introduzione/abrogazione di nuove sanzioni, sia di variazione (in aumento o diminuzione) delle sanzioni esistenti.

Accanto ai criteri finora illustrati si è scelto di introdurre due ulteriori livelli di analisi, nello specifico relativi:

- all'individuazione sistematica dei pacchetti legislativi, distinguendo tra quelli generici e i cd. *pacchetti sicurezza*. Per definire i pacchetti, si è adottato un criterio composito, ispirato alla metodologia delineata dalla Corte EDU con i noti *criteri Engel* per la qualificazione della materia penale. In primo luogo, si è dato rilievo alla denominazione formale adottata dal legislatore: ogni provvedimento esplicitamente qualificato come "pacchetto" o "pacchetto sicurezza" è stato automaticamente incluso nella classificazione. In secondo luogo, si è fatto ricorso a un criterio sostanziale, reso necessario dalla disomogeneità delle etichette legislative. A tal fine, è stata elaborata una definizione funzionale di "pacchetto" fondata non tanto sulla mera quantità delle modifiche, quanto piuttosto sulla loro eterogeneità e sistematicità: si è ritenuto pacchetto ogni intervento normativo che, pur non qualificandosi espressamente come tale, si caratterizza per un approccio "a tutto campo" nei confronti di uno stesso ambito materiale.

<sup>5</sup> Vi rientrano a mero titolo esemplificativo: le misure cautelari, precautelari, di sicurezza, di prevenzione, tanto personali quanto reali, le modifiche impattanti sull'ordinamento penitenziario nei termini delle concrete modalità di esecuzione delle pene, nonché le varie forme di trattenimento amministrativo degli stranieri irregolari e dei richiedenti asilo

<sup>6</sup> A tal proposito, occorre precisare che si è deciso di includere tutte le sanzioni rinvenute nel corso nell'analisi, pur nella consapevolezza che non tutti gli illeciti amministrativi sono afflittivi al punto da rientrare nel concetto di materia sostanzialmente penale. Posto che la soluzione ottimale, ossia l'analisi caso per caso delle sanzioni, non era perseguibile per tempi e risorse, tale compromesso è parso ragionevole, sia perché dovendo ricercare l'area della punitività, anche le sanzioni meno gravi indicano un'espansione dell'area del controllo, sia perché nella prassi quasi sempre si conclude per la natura sostanzialmente penale dell'illecito.

- alla prassi applicativa del decreto-legge, con particolare riferimento a tre ipotesi:  
a) decreti decaduti per mancata conversione; b) decreti i cui effetti sono stati fatti salvi da una legge successiva; c) decreti reiterati più volte.

Pur seguendo le regole precedentemente delineate, nel corso dello studio sono emerse una serie di problematiche, legate sia alle modalità di conteggio dei provvedimenti, sia alla rilevanza di determinati contenuti. Di seguito, dunque, si ripercorrono le ulteriori scelte compiute nella individuazione dei provvedimenti normativi e del loro inserimento nel campione d'indagine. Nello specifico:

- rispetto ai decreti legislativi adottati in attuazione di deleghe parlamentari si è deciso di non includere le leggi delega;
- con riferimento ai decreti-legge adottati ex art. 77 Cost., si è scelto di computare unicamente tali provvedimenti, anche nei casi in cui la successiva legge di conversione avesse modificato significativamente il testo originario; ove reiterati si è deciso di considerare solo il primo decreto-legge adottato in ordine cronologico; ove decaduto per mancata conversione e, a distanza di tempo (anni), riproposti con il medesimo contenuto, abbiamo considerato autonomamente ciascun atto normativo (a nostro avviso, infatti, non si tratta di una prassi sovrapponibile a quella della reiterazione ma piuttosto di condotte espressive di due autonome scelte punitive del legislatore, quantunque aventi ad oggetto le medesime modifiche);
- rispetto alle modifiche apportate a norme richiamate da fattispecie incriminatrici, in applicazione del criterio strutturale, largamente prevalente in giurisprudenza<sup>7</sup>, non sono state considerate tutte le modifiche che non integrano il precetto della norma incriminatrice;
- sono stati esclusi i provvedimenti recanti proroghe dei termini di efficacia (che non comportano un'autonoma espansione o riduzione dell'area punitiva ma, bensì, modificano unicamente il *quando* della vigenza di disposizioni già censite);
- sono stati esclusi anche gli interventi normativi concernenti l'organizzazione o l'assetto delle forze dell'ordine, ivi compresi quelli finalizzati all'incremento numerico del personale;
- in punto di provvedimenti di attuazione di obblighi di incriminazione di fonte convenzionale, europea o internazionale, sono stati presi in considerazione esclusivamente quelli dotati di immediata efficacia precettiva;
- non sono stati inclusi gli interventi relativi alla cooperazione giudiziaria internazionale nonché agli accordi in materia di estradizione o di mandato di arresto europeo (m.a.e.), trattandosi di attività che tendenzialmente dovrebbero avvenire nel rispetto delle stesse garanzie offerte dal nostro ordinamento (nel primo caso) o basate su condizioni di reciprocità (nel secondo caso).

---

<sup>7</sup> Cass. pen., S.U., 27 settembre 2007, n. 2451, in *CED Cassazione* n. 238197; Cass. pen., S.U., 28 febbraio 2008, n. 19601, in *CED Cassazione* n. 239398; per una pronuncia più recente, v. Cass. pen., sez. IV, 28 ottobre 2020, n. 36317, in *CED Cassazione* n. 280286.

### 3. Risultati<sup>8</sup>.

Di seguito una breve descrizione dei risultati emersi, seguita dai grafici sviluppati con i dati raccolti:

**Grafici 1 e 2:** i provvedimenti che comportano un'estensione dell'area della punitività sono di gran lunga superiori a quelli di segno opposto; anche restringendo il campo d'indagine ed escludendo gli interventi impattanti sulle sole sanzioni amministrative, la tendenza non si inverte, anzi si conferma con nettezza, fornendo così una base empirica solida alla percezione – largamente diffusa tra studiosi e operatori del diritto penale – di un ricorso sistematico e crescente allo strumento penale, inteso sia in senso formale sia in senso sostanziale.

Fig. 1: totale degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024).

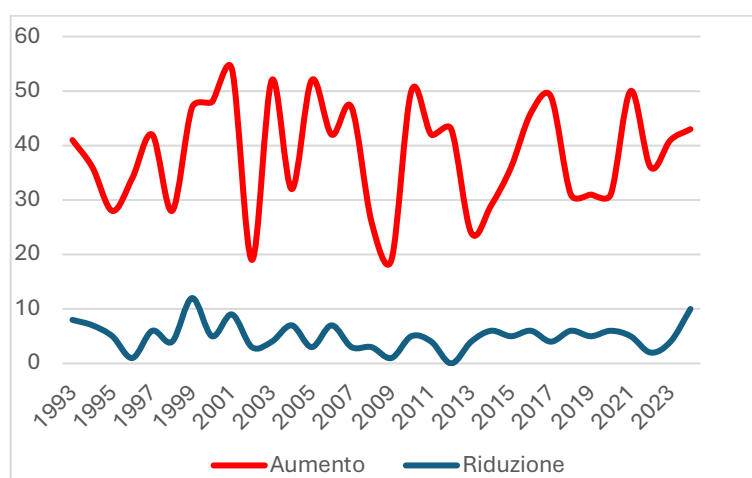
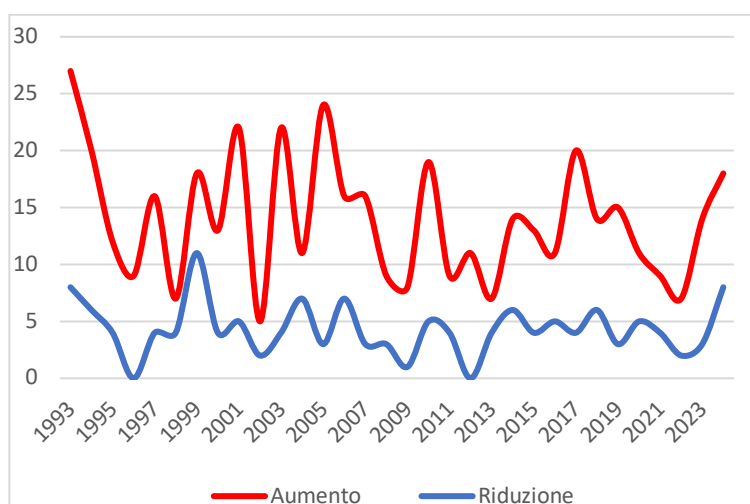


Fig. 2: totale degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024), esclusi quelli concernenti le sole sanzioni amministrative.



<sup>8</sup> Nella lettura dei dati occorre tenere a mente che essi sono completi nel ricostruire il numero di volte in cui il legislatore ha deciso di intervenire sull'ambito della punitività – d'altronde, tale dato risulta il più adatto se si considera la domanda alla base della ricerca in cui tale analisi si inserisce, il cui interesse era osservare non tanto le modifiche quanto il comportamento del legislatore – ma non indicano quante modifiche effettive ciascun intervento abbia comportato (per intenderci, un provvedimento che introduce una sola nuova fattispecie incriminatrice viene contato tanto quanto un altro che ne introduce venti).

**Grafici 3 e 4<sup>9</sup>:** dall'analisi del saldo annuale netto tra provvedimenti ampliativi e riduttivi della punitività emerge un'evoluzione complessivamente analoga, con picchi che in larga parte coincidono – in particolare negli anni 2001, 2003, 2005, 2010 e 2017 – con quelli presenti nei grafici 1 e 2, a conferma della forza espansiva della legislazione afflittiva (gli interventi deflattivi, pur presenti, risultano marginali o comunque insufficienti a controbilanciare la tendenza all'inasprimento)

Fig. 3: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024).

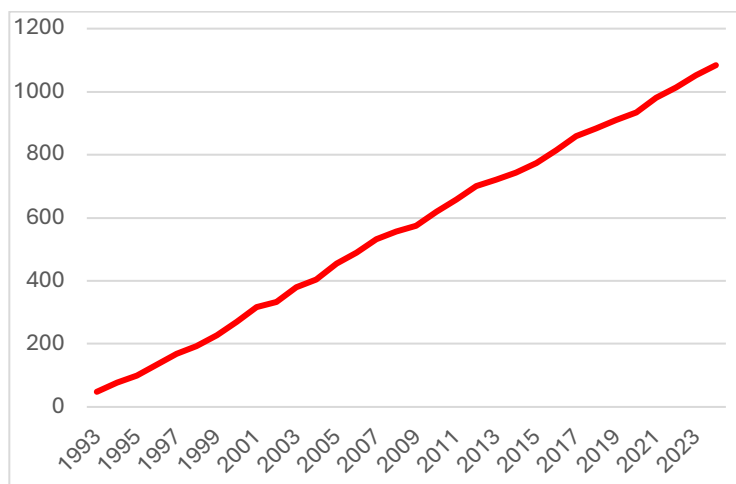
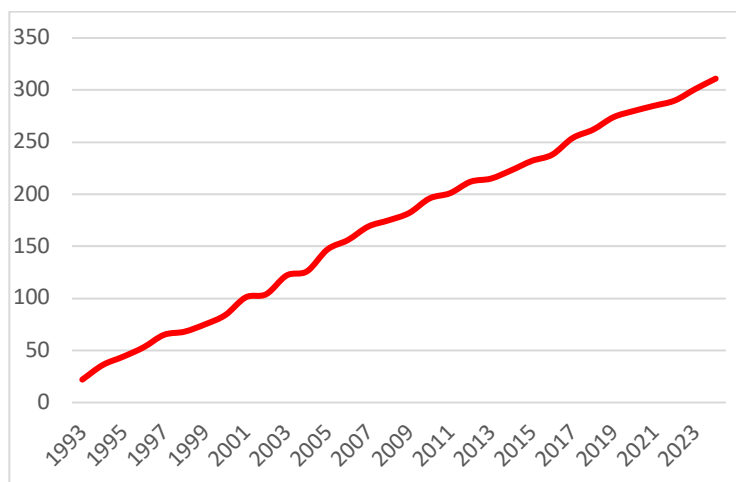


Fig. 4: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024), esclusi i provvedimenti riguardanti le sole sanzioni amministrative.



**Grafici 5 e 6:** l'analisi dei picchi relativi al numero complessivo dei pacchetti – registrati negli anni 1993, 2001, 2006, 2015, 2017, 2019 e 2024 – rivela una sostanziale sovrapposizione con quelli osservati nei grafici riportati nelle figure 1 e 2 relativi alla legislazione punitiva. Tale corrispondenza suggerisce che i picchi già rilevati risultano,

<sup>9</sup> Per ciascun anno si è sottratto dal numero totale dei provvedimenti afflittivi quello dei provvedimenti di segno contrario, ottenendo un valore netto positivo o negativo (nei fatti, sempre positivo). I valori annuali così ricavati sono stati progressivamente sommati tra loro, evidenziando in questo modo l'accumulo degli interventi afflittivi nel tempo. Si è ritenuto opportuno adottare questa metodologia cumulativa in quanto, salvo rari casi, ogni intervento legislativo tende a sommarsi agli altri nel corpo del sistema penale vigente. Il grafico così costruito fornisce, pertanto, una rappresentazione più realistica dell'espansione progressiva dell'area della punitività.

in realtà, rafforzati dalla presenza di pacchetti normativi dal carattere più ampio e sistemico, il cui impatto, pur non immediatamente evidente sul piano visuale, accresce significativamente la portata degli interventi. Inoltre, il grafico offre uno spunto di riflessione anche sul piano della tecnica normativa: non risulta fondata la tesi in base alla quale il “pacchetto” costituisce una modalità alternativa alla produzione normativa frammentata, comportando una diminuzione complessiva dei provvedimenti (la sostanziale convergenza tra i picchi del grafico n. 6 e quelli relativi alla legislazione punitiva sembra escludere del tutto questa ipotesi, emergendo un uso congiunto di pacchetti e di interventi normativi più puntuali in contesti caratterizzati da un’intensa produzione normativa di taglio punitivo);

Fig. 5: pacchetti legislativi e pacchetti sicurezza (1993-2024).

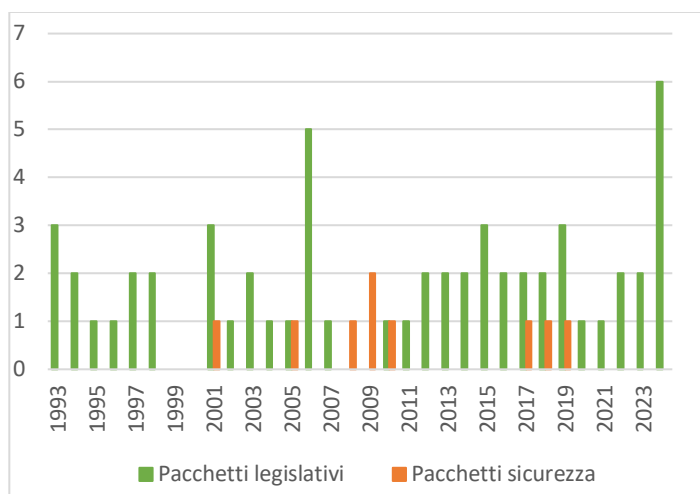
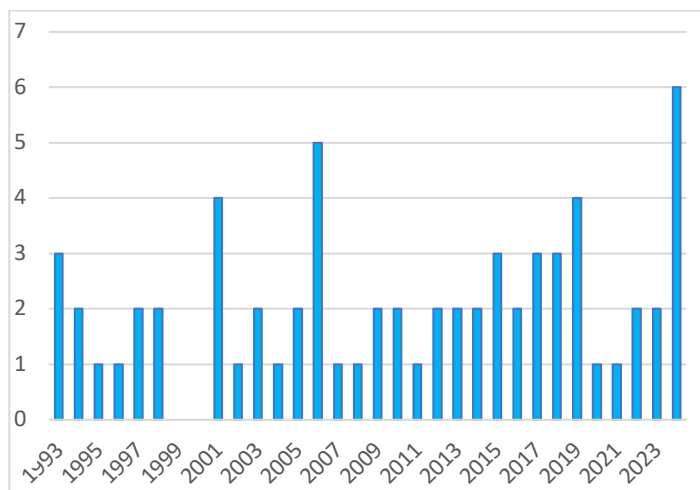


Fig. 6: totale dei pacchetti (1993-2024).



**Grafici 7-13:** l’analisi per tipologie di intervento conferma quanto già evidenziato a livello complessivo, ossia che i provvedimenti di natura espansiva dell’area della punitività risultano di gran lunga superiori, in numero e consistenza, rispetto a quelli di segno riduttivo. È interessante, però, notare come questa dinamica non sia valida per tutte le categorie esaminate; tale squilibrio, infatti, trova due eccezioni significative. Da una parte, osservando il grafico riportato nella figura 9, emerge che in tema di garanzie processuali si rileva una netta prevalenza degli interventi che aumentano le garanzie rispetto agli interventi di stampo espansivo dell’area della punitività, ossia che riducono

le garanzie. Dall'altra parte, dal grafico n. 8 relativo alle conseguenze sanzionatorie emerge, almeno rispetto ai primi anni, una sostanziale parità tra le due spinte, quella espansiva e quella riduttiva.

Fig. 7: provvedimenti che intervengono sui reati (1993-2024).

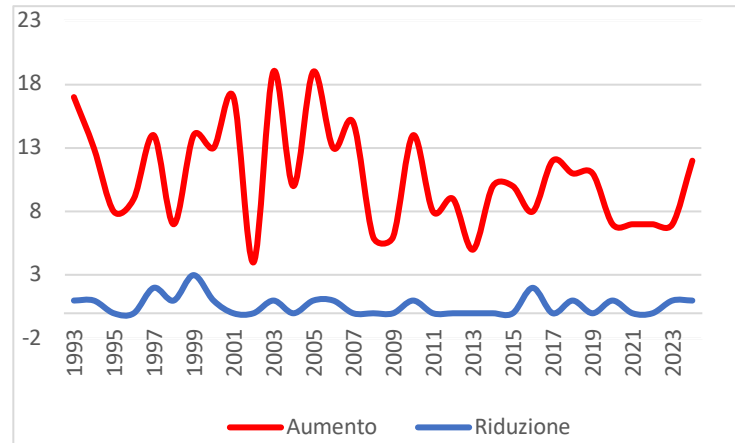


Fig. 8: provvedimenti che intervengono sulle conseguenze sanzionatorie (1993-2024).

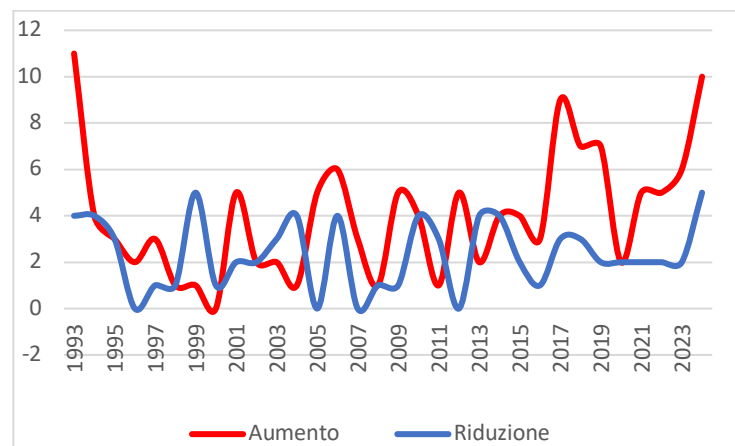
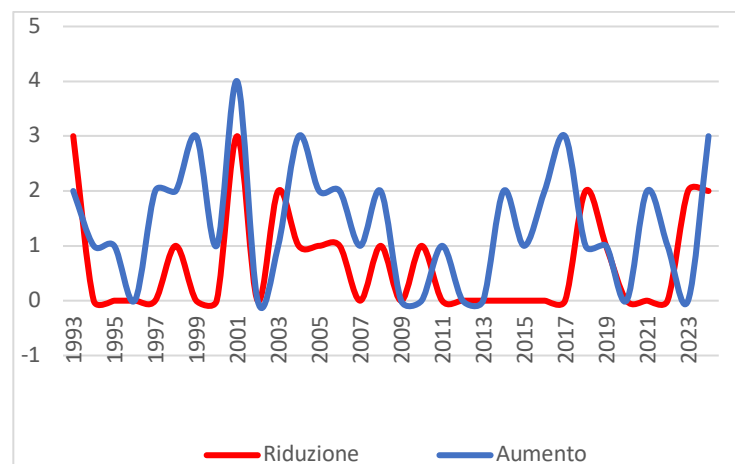


Fig. 9: provvedimenti che intervengono sulle garanzie processuali (1993-2024)<sup>10</sup>.



<sup>10</sup> Diversamente dalle altre voci, per la categoria "garanzie processuali" la linea della "riduzione" indica una riduzione delle garanzie per la persona indicata come autore di reato e, quindi, un aumento dell'afflittività del sistema; viceversa, la linea dell'"aumento" indica un incremento delle garanzie e, dunque, una diminuzione dell'afflittività del sistema.

Fig. 10: provvedimenti che intervengono sulle misure limitative della libertà (1993-2024).

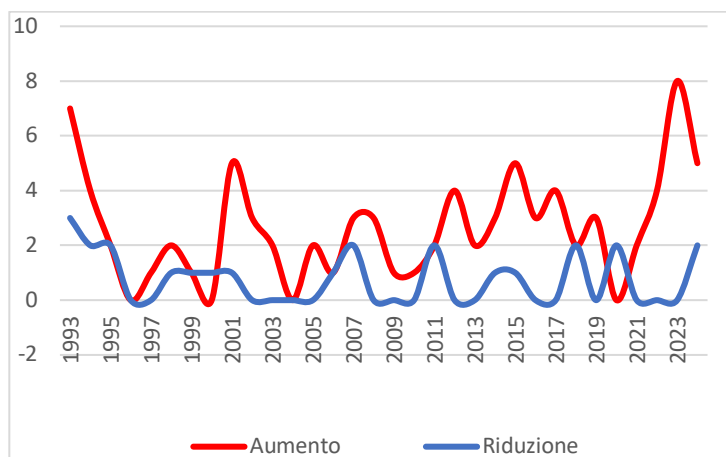


Fig. 11: provvedimenti che intervengono sui poteri pubblici (1993-2024).

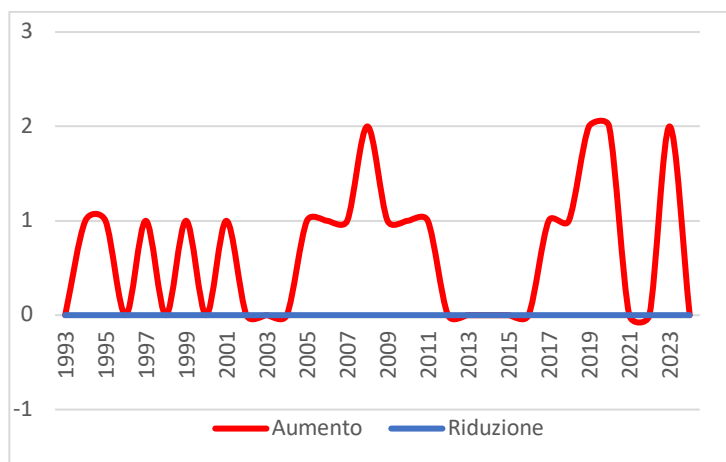


Fig. 12: provvedimenti che intervengono sui poteri di polizia (1993-2024)

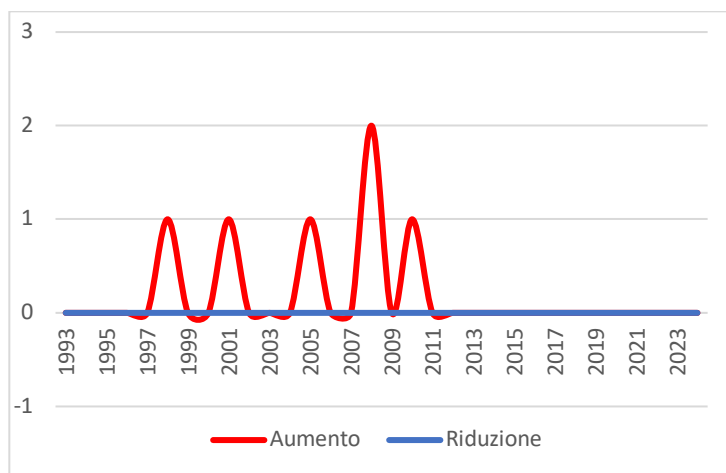
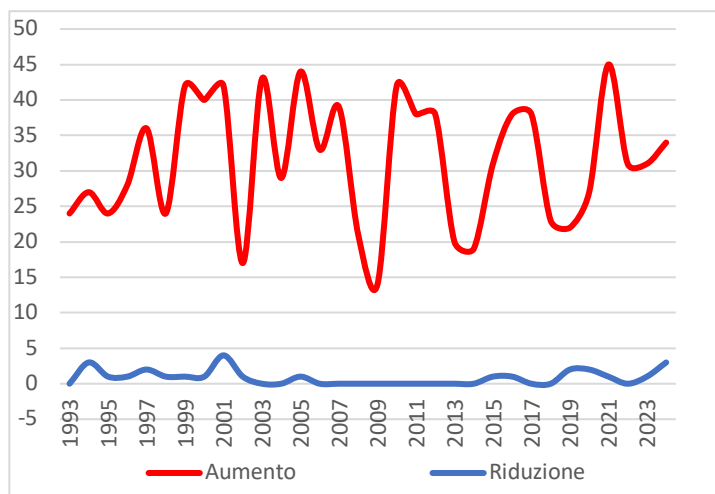


Fig. 13: provvedimenti che intervengono sulle sanzioni amministrative (1993-2024).



**Grafici 14 e 15:** di segno parzialmente diverso sono i dati relativi all'andamento complessivo delle garanzie processuali e delle conseguenze sanzionatorie; il primo grafico mostra l'esistenza di una spinta contro-punitiva (si tratta dell'unica categoria caratterizzata da una progressiva riduzione dell'area della punitività) sebbene caratterizzata da forti oscillazioni e da parziali regressioni (2003, 2010, 2017-2020, 2023); il secondo, invece, delinea un certo equilibrio tra le due spinte nei primi dieci anni dell'indagine, seguito da un aumento degli interventi che determinano un inasprimento sanzionatorio nei tredici anni successivi (circa il doppio rispetto agli anni di partenza) e, dal 2016, da una netta crescita di tipo punitivo (pari a sei volte i valori iniziali).

Fig. 14: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sulle garanzie processuali (1993-2024).

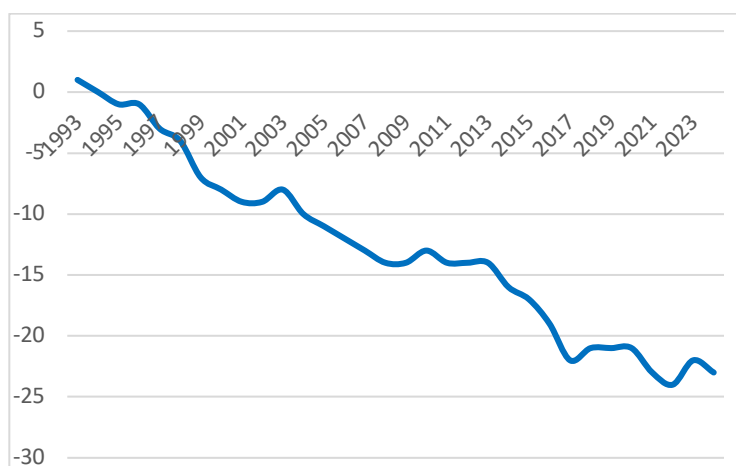
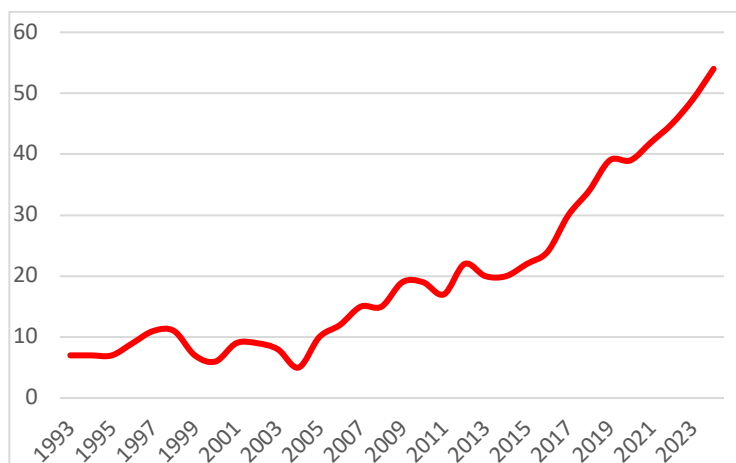


Fig. 15: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sulle conseguenze sanzionatorie (1993-2024)



**Grafici 16 e 17:** rispetto ai provvedimenti ampliativi, nel complesso emerge con chiarezza la predominanza di interventi afflittivi orientati a introdurre nuove sanzioni, prime fra tutte le sanzioni amministrative (63%), seguite da quelle di natura strettamente penale (21%). Tutte le altre categorie ricoprono il 16% residuo. Diversamente, vi è una maggiore eterogeneità d'intervento in caso di modifiche riduttive dell'area della punitività. Com'era immaginabile – considerati i grafici precedenti – le componenti di maggiore rilievo sono quelle legate a interventi relativi alle conseguenze sanzionatorie (40%) e alle garanzie processuali (23%); sono comunque presenti, in maniera pressoché omogenea, anche modifiche impattanti su reati (10%), sanzioni amministrative (14%) e misure limitative della libertà (13%). Totalmente assenti, invece, gli interventi riduttivi dei poteri pubblici e di polizia. La diversa composizione delle torte è indice di un diverso atteggiamento del legislatore: più ripetitivo nelle scelte quando si tratta di introdurre modifiche espansive dell'area della punitività, tende a ricorrere all'introduzione di nuovi reati (o all'espansione di figure esistenti), nonché all'introduzione (o espansione) di illeciti amministrativi. Diversamente, in un'ottica deflattiva, gli strumenti utilizzati sono più variegati e, sicuramente, tendenzialmente meno impattanti dal momento che ricorre maggiormente all'aumento delle garanzie e alla riduzione delle pene e delle conseguenze sanzionatorie, e solo raramente "elimina" (o circoscrive) fattispecie incriminatrici o illeciti amministrativi.

Fig. 16: tipologie (in percentuale) degli interventi espansivi dell'area della punitività.

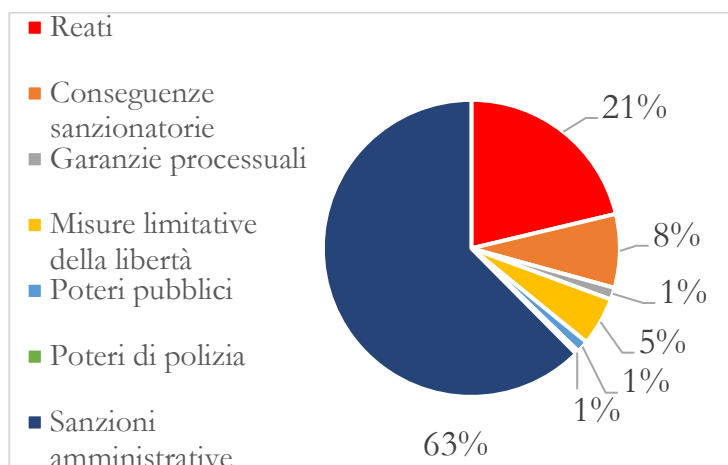
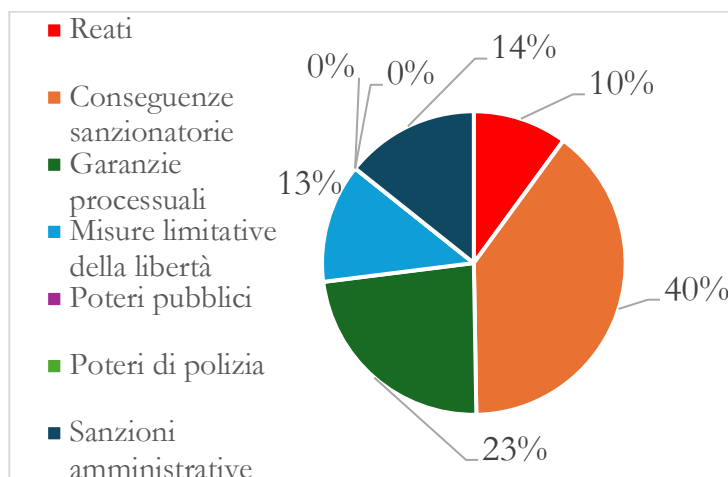
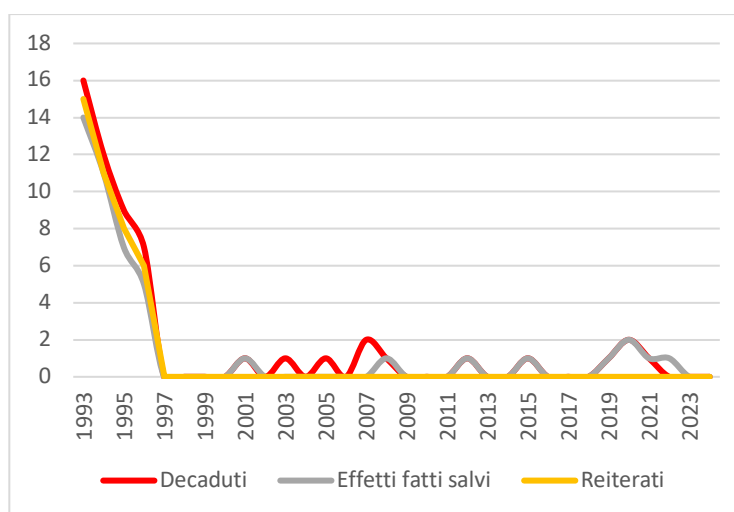


Fig. 17: tipologie (in percentuale) degli interventi riduttivi dell'area della punitività.



**Grafico 18:** dall'analisi dei decreti-legge emerge la netta cesura determinata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 17 ottobre 1996, che ha dichiarato l'illegittimità della reiterazione dei decreti-legge in assenza di «nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza». Da quel momento la reiterazione scompare completamente dal panorama normativo preso in esame. Tale pronuncia ha avuto effetti che si riflettono anche su altri aspetti della prassi, in particolare sui casi di decadenza e sul successivo mantenimento degli effetti giuridici. Sebbene una simile evoluzione non fosse necessitata, essa testimonia l'effetto virtuoso della giurisprudenza costituzionale sull'attività del Governo e del Parlamento, che nei quattro anni successivi si sono astenuti dal fare un uso patologico del decreto-legge. Successivamente, i casi di decadenza riappaiono in forma sporadica, seguiti - quasi sistematicamente - da un meccanismo correttivo discutibile, costituito dall'approvazione di leggi che ne salvaguardano ex post gli effetti. Solo in pochi casi (2003, 2005, 2007) tale passaggio è mancato. A partire dal 2015 si osserva una riemersione limitata di questa prassi, circoscritta quasi esclusivamente ai provvedimenti adottati nel contesto dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Fig. 18: Prassi governativa in tema di decreto-legge.



## II: L'andamento della criminalità e della percezione di insicurezza

### 1. Il quadro teorico di riferimento<sup>11</sup>

Partendo dagli obiettivi del progetto PRIN PNRR *“The Determinants of Urban Security Policies and Their Impact on Democratic Institutions”*, in questa fase della ricerca sono state ricostruite le tendenze nel tempo di due diversi fenomeni: l'andamento di alcune forme di criminalità da un lato, e di alcuni indicatori relativi alla percezione di insicurezza e alla paura della criminalità dall'altro.

Partendo dall'ipotesi teorica alla base del progetto di ricerca stessa, questi due fenomeni sono stati selezionati con la finalità di rispondere a queste domande:

- 1) L'andamento della criminalità risulta coerente con l'andamento degli indicatori di insicurezza e di paura della criminalità?
- 2) Quali collegamenti, soprattutto temporali, si possono stabilire tra questi andamenti e gli andamenti di altri fenomeni, quali il discorso politico e mediatico (v. *“Discorso politico e mediatico”*) e con l'andamento della punitività espressa dai policy makers.
- 3) Nell'andamento storico, sono rintracciabili delle convergenze temporali - o delle divergenze - che possano aiutare a comprendere le ragioni determinanti delle scelte dei policy makers - più precisamente, della scelta di intervenire attraverso legislazioni e riforme di orientamento più punitivo?

Nella letteratura sul tema delle determinanti delle politiche di sicurezza di orientamento punitivo (equiparabili in senso lato a quelle comunemente definite come politiche di *law and order* l'analisi del rapporto tra criminalità, reazioni dell'opinione pubblica e politiche

---

<sup>11</sup> Il secondo capitolo del report è stato realizzato con la consulenza statistica del Dott. Eugenio Arcidiacono.

criminali e penali si basa su due principali modelli teorici: il modello “oggettivista” (o “democracy-at-work thesis”) e il modello “costruzionista”.

Secondo il modello oggettivista, la rilevanza pubblica del crimine riflette cambiamenti reali nella “realtà oggettiva”: l’aumento della preoccupazione dei cittadini deriverebbe quindi da un incremento effettivo dei reati o da una maggiore esposizione alla vittimizzazione. In questa prospettiva, l’aumento dei tassi di criminalità avrebbe spinto l’adozione di politiche più punitive; i politici, rispondendo alle crescenti richieste di sicurezza, introdurrebbero misure più severe. Le politiche di *law and order* vengono dunque interpretate come risposte dirette alle domande sociali, capaci di offrire soluzioni concrete a problemi reali (Pickett, 2019; Enns, 2014; 2016). Questo modello è frequentemente utilizzato per spiegare il rafforzamento delle politiche punitive in Italia, presentate dai decisori pubblici come risposta statale alle richieste di sicurezza dei cittadini di fronte all’aumento della criminalità. La retorica politica italiana dello sviluppo delle politiche di sicurezza (urbana e non) enfatizza fin dalle sue origini il tratto della “democraticità” della risposta penale o di controllo, come risposta a bisogni reali espressi dalla cittadinanza (Selmini, 2020).

Il modello costruzionista, invece, sottolinea che ciò che i cittadini percepiscono come problema sociale (ad esempio, il crimine) non è intrinsecamente tale, ma viene costruito come tale da specifici attori sociali. Di conseguenza, la centralità del crimine e il sostegno alle politiche punitive non dipendono esclusivamente dai dati, bensì sono plasmati da iniziative delle élite, inclusi media e retorica politica. Diversi autori a livello internazionale sostengono questa prospettiva. Beckett (1997), ad esempio, interpreta le politiche punitive soprattutto come strumenti di convenienza politica: con il supporto dei media, la retorica politica può orientare l’opinione pubblica, spesso guidata da incentivi di mercato e interessi consolidati più che da un reale intento di risolvere problemi sociali. In tale quadro, le élite diventano “architetti della realtà”, utilizzando il crimine come strumento di governo (Beale, 2006; Loo & Grimes, 2004; Kübler & de Maillard, 2002; Simon, 2007; Weaver, 2007).

Su questa linea, Garland (2001) sostiene che l’opportunità politica è importante, ma non sufficiente: il passaggio a politiche più punitive sarebbe anche legato a trasformazioni culturali dell’Occidente nel secondo dopoguerra, che hanno rafforzato l’uso del sistema penale come dispositivo di controllo sociale e di mantenimento dello status quo.

Problematizzando ulteriormente il tema da una prospettiva squisitamente politologica, Kingdon (2003) introduce il concetto di “policy windows”, evidenziando che l’ingresso di un tema nell’agenda decisionale richiede la convergenza simultanea di tre fattori: riconoscimento del problema, disponibilità di soluzioni e volontà politica di agire. Quando questi elementi si allineano (per urgenza percepita o grazie all’azione di un *policy entrepreneur*, che altri sostenitori dell’ipotesi costruzionista definiscono anche come “imprenditori morali”), si apre una finestra che consente a problemi e soluzioni di aggregarsi e ottenere sostegno politico, avviando la formulazione delle politiche pubbliche. Sulla stessa linea, anche gli studi di Wenzelburger (2014) e di Wenzelburger e Staff (2017) dimostrano che l’implementazione di politiche pubbliche punitive in alcuni paesi OSCE e in specifici paesi europei è condizionata da molteplici fattori, tra cui l’ideologia dei decisori, il contesto istituzionale, il bilancio statale, il peso politico dei diversi attori in gioco, e i tassi di criminalità. A livello internazionale, le prospettive costruzioniste sembrano rafforzarsi, soprattutto negli studi sul *penal populism*. Un argomento centrale riguarda una debolezza interna del modello oggettivista: se le politiche punitive fossero una risposta lineare alla domanda di sicurezza basata su aumenti reali della criminalità, ci si aspetterebbe una riduzione della severità quando la criminalità diminuisce. Ma questo raramente accade, suggerendo che una posizione più

“dura” rappresenta un capitale politico da cui i politici possono trarre vantaggio in termini di consenso elettorale, come dimostra per esempio l’analisi svolta sulle politiche di *law and order* adottate dai sindaci europei, in particolare da quelli di centro-destra (Kübler & Maillard, 2022). In questa analisi, quindi, emerge che la variabile determinante di una scelta politica di *law and order* è quella dell’appartenenza politica.

Più in generale, la letteratura su opinione pubblica e politiche penali mostra evidenze sia dell’influenza delle preferenze punitive dei cittadini sulle decisioni politiche (Jennings et al., 2016; Nicholson-Crotty et al., 2009), sia del ruolo della retorica politica nel plasmare l’opinione pubblica (Jennings et al., 2017). In questa direzione, alcuni studi sostengono che la retorica politica incida più dei tassi di criminalità nel determinare le preferenze punitive dei cittadini (Ramirez, 2013; Shi et al., 2020).

Resta però importante evidenziare che diversi lavori offrono risultati misti circa la capacità esplicativa di entrambi i modelli. Karstedt e Endtricht (2022), ad esempio, mostrano che il discorso politico sull’ordine pubblico influenza le preferenze punitive dei cittadini europei, ma sottolineano anche che la percezione del crimine come problema sociale dipende dai tassi di criminalità violenta grave (in particolare gli omicidi). Wenzelburger (2014), infine, rileva che l’adozione di politiche punitive in alcuni paesi OSCE varia in funzione di molteplici fattori, tra cui ideologia dei decisori, contesto istituzionale, bilancio statale e tassi di criminalità.

Più in generale, gli studi sull’opinione pubblica e sulle politiche di giustizia penale mostrano che le preferenze punitive dei cittadini possono influenzare le decisioni politiche (Jennings et al., 2016; Nicholson-Crotty et al., 2009), ma sottolineano anche il ruolo della retorica politica nel plasmare l’opinione pubblica (Jennings et al., 2017). In questa prospettiva, alcune ricerche sostengono che la retorica politica abbia un impatto più rilevante dei tassi di criminalità nel determinare le preferenze punitive dei cittadini (Ramirez, 2013; Shi et al., 2020).

Tuttavia, diversi studi riportano risultati non univoci circa la capacità esplicativa dei due modelli rispetto sia alla punitività dei cittadini sia all’adozione di politiche punitive. Ad esempio, Karstedt e Endtricht (2022) evidenziano che il discorso politico sull’ordine pubblico influisce sulle preferenze punitive dei cittadini europei, ma mostrano anche che la percezione del crimine come problema sociale dipende dai tassi di criminalità violenta grave (in particolare gli omicidi) nel paese.

La nostra analisi, come si diceva, si è concentrata qui esclusivamente sui tassi di criminalità e gli indicatori di insicurezza, non essendo a disposizione, nel caso italiano, nessun dato a livello nazionale sulle attitudini punitive dei cittadini, e quindi sulla loro richiesta di “più punizione” come giustificazione di scelte legislative più repressive. L’analisi che segue si avvicina, metodologicamente, invece a quanto sviluppato da Medina-Ariza (2006) relativamente al caso spagnolo, dove l’autore prende in considerazione gli indicatori della paura e i tassi della criminalità, e non le attitudini punitive. Nel caso spagnolo, Medina-Ariza (2006, 190-192) individua significative divergenze tra l’azione politica orientata al *law and order* e sia l’andamento della criminalità che, soprattutto, l’andamento della paura della criminalità. L’emanazione di leggi repressive, qui, risulta disallineata rispetto a entrambi i fenomeni e più precisamente, la paura della criminalità emerge come problema del paese soltanto dopo che importanti iniziative politiche hanno reso il crimine una *issue* centrale del dibattito nazionale.

Nei paragrafi successivi vengono presentati i risultati principali dell’analisi dell’andamento dei tassi di criminalità e di alcuni indicatori di insicurezza.

## 2. L'andamento dei tassi di criminalità: breve cenno alle fonti dei dati utilizzati

Questa parte della ricerca si focalizza sull'evoluzione di alcuni fenomeni criminali in Italia nel corso degli ultimi trent'anni. L'analisi proposta si basa sull'elaborazione dei dati relativi ai delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nel periodo 1993-2023.

I dati sulle denunce rappresentano la principale fonte ufficiale per l'analisi della criminalità in Italia in quanto consentono di ricostruire in modo sistematico l'andamento dei reati nel tempo e nello spazio. Essi offrono il vantaggio di essere prodotti secondo criteri standardizzati, continuativi e territorialmente comparabili, avendo perciò il pregio di permettere di effettuare analisi di tipo longitudinale e comparative tra contesti geografici differenti.

Tuttavia, questi dati presentano limiti strutturali che, se non adeguatamente considerati, possono condurre a conclusioni distorte. In primo luogo, essi riflettono esclusivamente i reati denunciati alle forze di polizia e non l'insieme dei reati effettivamente commessi, risultando influenzati dai comportamenti di denuncia delle vittime, dal grado di fiducia nelle istituzioni, dalla propensione a segnalare specifiche tipologie di reato, oltre che dall'intensità dell'attività di controllo e repressione dell'apparato penale. Inoltre, le variazioni osservate nel tempo possono essere influenzate da cambiamenti di natura normativa, organizzativa o dalle modalità di rilevazione dei dati, tali da generare discontinuità, vuoti informativi o oscillazioni anomale all'interno delle serie storiche<sup>12</sup>. Poiché riflettono esclusivamente la criminalità "emersa" e sono soggetti a fattori esogeni che ne possono influenzare l'andamento, le statistiche di polizia pertanto devono essere lette con cautela, soprattutto quando sono utilizzate per valutare il livello reale di criminalità o per confronti puntuali di breve periodo.

Le serie storiche, ricostruite integralmente su base regionale, sono state aggregate in due macroaree territoriali (Centro-Nord e Sud-Isole) al fine di valorizzare nell'analisi la dimensione spaziale, che costituisce un elemento discriminante nello studio dei fenomeni criminali.

I tassi di delittuosità per 100.000 residenti utilizzati nell'analisi consentono una comparazione tra contesti demografici differenti, permettendo così di superare i limiti informativi dei soli valori assoluti e di cogliere con maggiore accuratezza le dinamiche territoriali e temporali dei fenomeni criminali trattati.

I reati sono stati organizzati in grandi categorie tipologiche, costruite secondo un criterio funzionale alla ricerca più che meramente giuridico, con l'obiettivo di rendere leggibili le trasformazioni strutturali della criminalità e di favorire interpretazioni sociologicamente adeguate. Pur consapevoli della possibile pluralità di classificazioni alternative a quella adottata, questa scelta metodologica consente di evidenziare configurazioni ricorrenti dei fenomeni criminali trattati e traiettorie evolutive difficilmente osservabili attraverso una frammentazione eccessiva delle fattispecie criminali. I reati oggetto di analisi sono stati pertanto ricondotti alle seguenti classi

---

<sup>12</sup> Va posta, infatti, una particolare attenzione alla lettura delle serie storiche sulla criminalità, tenendo conto delle principali discontinuità strutturali e dei fattori esogeni che possono influenzare l'andamento dei dati. Soffermandoci sulla serie storica trattata in questo capitolo, tra questi fattori assumono rilievo il cambiamento del sistema di rilevazione dei reati nel 2004, che ha introdotto una discontinuità metodologica nelle serie storiche per alcune tipologie delittuose; l'indulto del 2006, potenzialmente connesso all'incremento dei reati registrato nel 2007; e l'emergenza pandemica del 2020, che ha determinato una contrazione straordinaria dei reati a causa delle misure restrittive. A ciò si aggiunge il fatto che alcune oscillazioni statistiche particolarmente vistose nei grafici sono riconducibili alla bassa numerosità di specifiche fattispecie, rendendo necessaria una lettura prudente dei dati più rari.

tipologiche: la violenza omicida, sia consumata sia tentata; la violenza non letale; i furti; le rapine; i traffici illeciti (che qui comprendono: reati connessi agli stupefacenti, alla prostituzione e alle truffe).

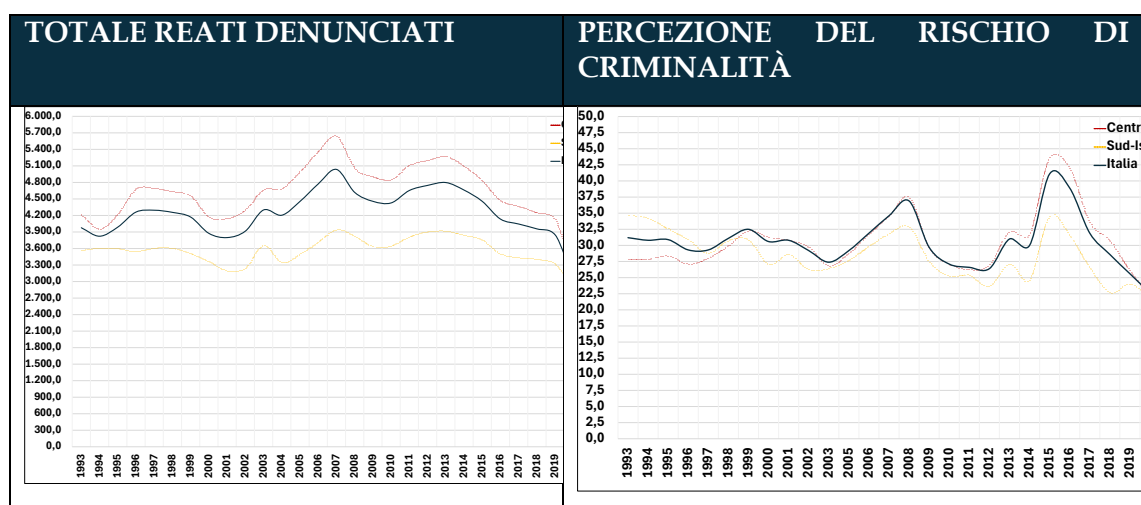
A questa analisi dei dati sulla criminalità denunciata si affianca anche l'analisi che viene qui proposta integra una dimensione soggettiva fondamentale della sicurezza: la percezione del rischio criminalità, ricavata dalle indagini ISTAT sugli aspetti della vita quotidiana (1993-2023) e misurata attraverso la quota di famiglie che considerano la propria zona di residenza a rischio di criminalità. Questo indicatore viene rilevato dall'Istat con l'indagine annuale sugli aspetti della vita quotidiana, e non attraverso le indagini di vittimizzazione che l'Istat realizza ogni cinque anni e che sono dedicate specificamente alla sicurezza. L'indicatore in questione non è quindi relativo alla percezione di sicurezza, ma alla **percezione della diffusione della criminalità nella zona in cui vivono le famiglie**. Nei paragrafi da 5 a 8 a questi dati si aggiungono quelli sulla percezione di insicurezza ricavati dalle indagini sulla sicurezza dei cittadini (cosiddette indagini di vittimizzazione) realizzate dall'Istituto di statistica ogni cinque anni dalla seconda metà degli anni Novanta.

### 3. Un quadro d'insieme della criminalità e della percezione sociale della criminalità in Italia

La figura sottostante presenta l'evoluzione temporale dei delitti denunciati in Italia e della percezione del rischio di criminalità nella zona di residenza delle famiglie italiane nel periodo 1993-2023. In particolare, la rappresentazione consente di confrontare la dinamica dei reati registrati dalle forze di polizia con la quota di famiglie che dichiarano di considerare la propria area di residenza molto o abbastanza esposta al rischio di criminalità. La lettura congiunta delle due serie permette di evidenziare convergenze e divergenze tra la dimensione oggettiva e quella soggettiva della sicurezza, nonché di cogliere le principali discontinuità temporali e le tendenze di medio-lungo periodo che caratterizzano tale fenomeno.

FIGURA 1:

*Delitti denunciati in Italia dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria e giudizio espresso dalle famiglie italiane rispetto al rischio di criminalità nella zona in cui abitano per area geografica. Anni 1993-2023 (Tassi di delittuosità per 100 mila abitanti; valori per cento famiglie)*



Fonte: Ministero dell'Interno (Mod. 165 fino al 2003; SDI dal 2004); Istat, Aspetti della vita quotidiana - AVQ

Come è possibile osservare dalla figura, nel corso degli anni Novanta il numero di reati denunciati in Italia si mantiene su valori relativamente elevati ma stabili, intorno ai 4.000 reati ogni 100.000 abitanti. Nel complesso, l'andamento della criminalità in Italia ha rispecchiato quello osservato in altri paesi europei, sebbene con alcune differenze legate ai tempi e alle tipologie di reati. In Italia, la criminalità ha iniziato a crescere alla fine degli anni Sessanta e ha continuato ad aumentare fino al 1991. È solo negli anni Novanta che l'Italia viene considerata una società ad "alta criminalità" (Selmini e Arcidiacono, 2015). Tra il 1999 e il 2023, i tassi di criminalità hanno mostrato oscillazioni, con picchi nel 1991, nel 2007 e nel 2013 (si veda Fig. 1). Un calo stabile della criminalità complessiva inizia soltanto nel 2013, seguendo - pur con alcune variazioni - un andamento europeo (Aebi e Linde, 2010).

Come in altri paesi, durante la pandemia da COVID-19 i tassi di criminalità in Italia sono diminuiti in modo significativo, per poi registrare una moderata ripresa successiva.

Anche la percezione della criminalità delle famiglie si attesta su livelli sostenuti, senza subire variazioni significative da un anno all'altro (in media circa il 30% delle famiglie riteneva la propria area di residenza a rischio di criminalità). In questa fase iniziale, le due curve appaiono allineate, a dimostrazione di un legame stretto tra andamento dei reati e valutazioni soggettive dei cittadini su diffusione e rischio di criminalità.

Con il nuovo millennio si osserva un aumento significativo della criminalità denunciata, che raggiunge il suo massimo intorno al 2007, con oltre 5.000 reati ogni 100.000 abitanti. Questa fase espansiva è trainata soprattutto dal Centro-Nord, che concentra stabilmente la quota prevalente dei delitti e presenta livelli di criminalità sistematicamente più elevati rispetto al Sud e alle Isole. Tale divario territoriale presenta un carattere strutturale e può essere ragionevolmente ricondotto alla maggiore concentrazione di opportunità criminogene nei contesti più sviluppati sul piano economico e avanzati su quello sociale, alle specifiche caratteristiche della struttura urbana, nonché alle differenze nelle propensioni individuali e collettive alla denuncia. Nello stesso periodo, anche la percezione della criminalità da parte delle famiglie segue in parte questa tendenza, crescendo fino al 2008, quando circa il 37% delle famiglie riteneva che la propria zona di residenza fosse a rischio. Al pari del precedente periodo, anche il primo decennio del nuovo millennio rappresenta quindi un periodo in cui le due curve mostrano un andamento convergente.

Benché di breve durata, dal secondo decennio degli anni Duemila, emerge un progressivo scollamento tra le due dimensioni. Mentre i reati denunciati iniziano una fase di riduzione strutturale, in particolare dal 2013 in poi, la percezione sociale della criminalità non diminuisce in modo proporzionale e, anzi, registra una nuova e marcata crescita, raggiungendo il massimo storico intorno al 2015 quando più del 40% delle famiglie italiane ritenevano che la propria zona di residenza fosse a rischio di criminalità.

Nel periodo successivo al 2015, entrambe le curve tornano a mostrare una tendenza simile al ribasso, sebbene con intensità e tempistiche differenti. Il calo più brusco si osserva nel biennio 2020-2021, in corrispondenza della pandemia da Covid-19, quando le restrizioni alla mobilità e alle attività sociali determinano una contrazione eccezionale sia dei reati denunciati sia della percezione del rischio. Negli anni più recenti, dal 2022 al 2023, si registra una nuova fase di risalita di entrambe le dimensioni della sicurezza, benché sia i livelli della criminalità denunciata che della percezione sociale della criminalità restano ancora significativamente al di sotto di quelli massimi registrati rispettivamente nel 2007 e nel 2015.

In conclusione, l'analisi comparativa delle serie storiche permette di affermare che, nonostante la presenza di asimmetrie temporali e la mancata coincidenza puntuale delle

curve – distorsioni verosimilmente imputabili all'intervento di fattori mediatici, istituzionali e contestuali – apparentemente sussiste un legame di fondo tra i due fenomeni. L'andamento complessivo delle due dimensioni suggerisce, infatti, che la percezione del rischio criminalità non sia un costrutto del tutto autonomo dalla realtà oggettiva della criminalità; al contrario, essa tende a riflettere nel lungo periodo l'effettiva evoluzione dei tassi di delittuosità.

#### 4. Forme e traiettorie della criminalità: violenza, furti, rapine e traffici illeciti

Fin qui l'attenzione è stata rivolta all'andamento complessivo della delittuosità, al fine di delineare un quadro generale dell'evoluzione dei reati denunciati in Italia nel lungo periodo. Questa prospettiva consente di cogliere le principali tendenze strutturali del fenomeno criminale, ma obbliga inevitabilmente ad aggregare fenomeni tra loro molto diversi che rispondono a dinamiche, contesti e determinanti differenti. Per comprendere più a fondo tali trasformazioni, appare dunque necessario articolare l'analisi e concentrarsi su alcune specifiche tipologie di reato, quali i reati violenti, i furti e le rapine, i traffici illeciti.

Per quanto riguarda **l'ambito della violenza**, nel periodo compreso tra il 1993 e il 2023 questa forma di criminalità in Italia conosce trasformazioni profonde, che interessano in modo differenziato le sue componenti più estreme e quelle non letali. L'analisi di lungo periodo dei reati violenti denunciati alle forze di polizia mostra infatti come il Paese sia attraversato da un processo duraturo caratterizzato da una progressiva rarefazione della violenza omicida, a fronte di una maggiore persistenza – e in alcuni casi di una crescita – delle forme di violenza interpersonale non letale (cfr. figura 2).

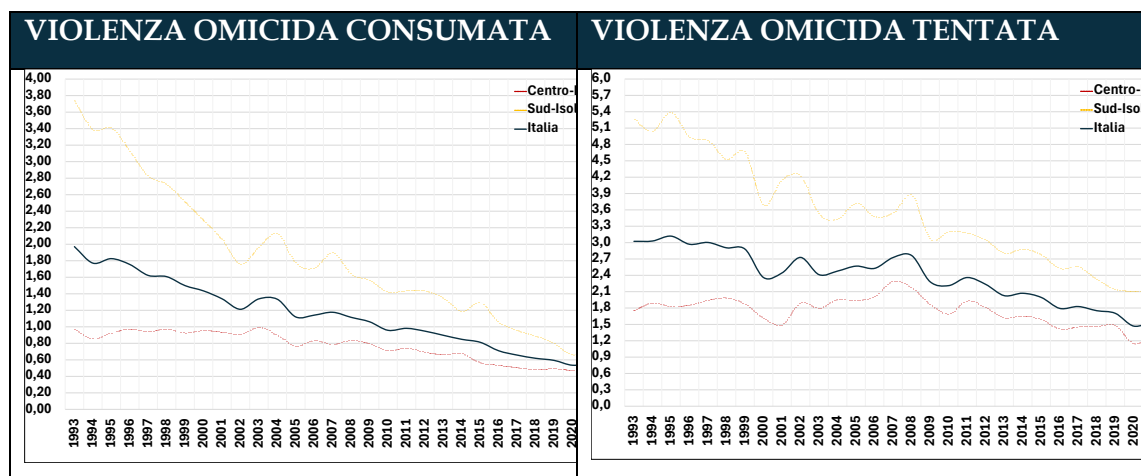
Per quanto riguarda la violenza omicida consumata e tentata, l'andamento complessivamente è stato infatti decrescente lungo l'intero arco temporale esaminato. Nei primi anni Novanta i tassi risultano relativamente elevati (circa due omicidi consumati e tre tentati ogni 100 mila abitanti), collocandosi in un contesto storico segnato dalla persistenza di conflitti criminali organizzati e da un quadro generale di instabilità sociale e politica. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta si osserva tuttavia una riduzione rapida e strutturale di questi fenomeni, che prosegue senza significative inversioni di tendenza anche negli anni successivi. Il calo appare particolarmente netto per quanto riguarda gli omicidi consumati, il cui andamento è caratterizzato da una discesa quasi continua fino al raggiungimento, nell'ultimo decennio, di livelli storicamente molto bassi (nel 2023 il tasso di omicidio è stato pari a 0,6 ogni 100 mila abitanti). In questa fase finale, le oscillazioni annuali risultano molto contenute a dimostrazione del fatto che l'omicidio è un evento sempre più raro in Italia e concentrato in contesti specifici, come quelli familiari o relazionali, piuttosto che espressione di una violenza diffusa sul territorio.

Gli omicidi tentati seguono una traiettoria analoga, pur mostrando una maggiore variabilità nel breve periodo. Anche in questo caso la tendenza di fondo è chiaramente orientata alla diminuzione, ma con fluttuazioni più evidenti da un anno all'altro.

Nel loro insieme, questi andamenti indicano che la violenza omicida in Italia ha conosciuto un ridimensionamento strutturale significativo negli ultimi trent'anni, difficilmente spiegabile come fenomeno congiunturale e più coerente, invece, con un insieme di trasformazioni di lungo periodo legate verosimilmente alla riduzione della violenza organizzata e a un mutamento delle norme sociali che regolano il ricorso alla violenza estrema.

FIGURA 2:

Omicidi consumati e tentati denunciati in Italia dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria. Analisi per area geografica. Anni 1993-2023 (Tassi di delittuosità per 100 mila abitanti)



Fonte: Ministero dell'Interno (Mod. 165 fino al 2003; SDI dal 2004)

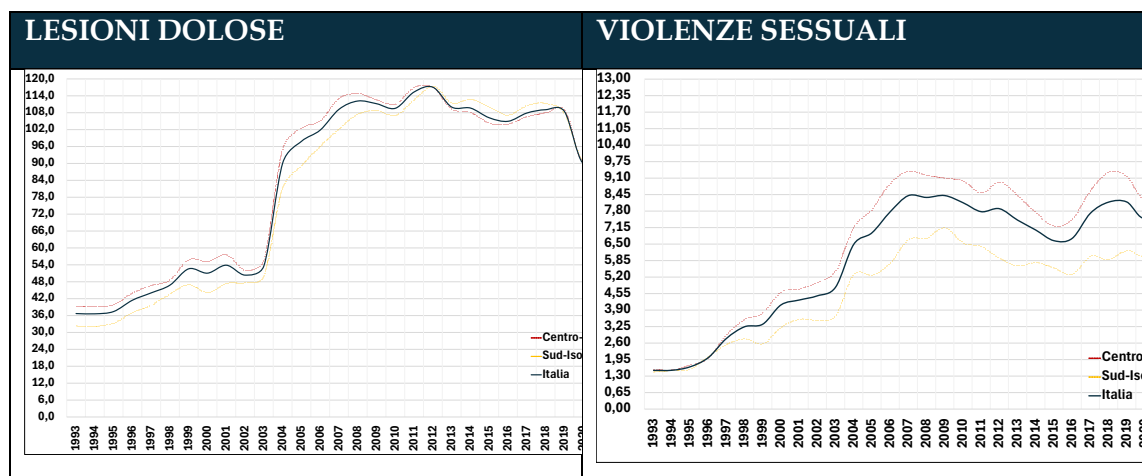
Un quadro più complesso emerge invece dall'analisi della violenza non letale, rappresentata dalle lesioni dolose e dalle violenze sessuali. A differenza degli omicidi, queste forme di violenza non mostrano un andamento lineare nel tempo e univocamente decrescente, ma presentano dinamiche più articolate e sensibili ai cambiamenti del contesto sociale e normativo (cfr. figura 3).

Nel corso degli anni Novanta le lesioni dolose si attestano su livelli relativamente elevati e mostrano una crescita sostanzialmente continua, che porta il fenomeno a raggiungere nel 2003 un valore prossimo alle 50 denunce ogni 100 mila abitanti. A partire dal 2004 si osserva una marcata discontinuità nella serie, riconducibile verosimilmente al cambiamento nelle modalità di rilevazione e registrazione dei reati da parte delle forze di polizia. Superata questa fase, l'andamento del fenomeno tende a stabilizzarsi, alternando periodi di lieve crescita a fasi di sostanziale stagnazione. Non emergono cadute improvvise né riduzioni paragonabili a quelle osservate per la violenza omicida; al contrario, le lesioni dolose mostrano una persistenza strutturale, che suggerisce come questi fenomeni rappresentino una forma di violenza più ordinaria e diffusa, frequentemente connessa a conflitti interpersonali, contesti urbani e situazioni di tensione sociale.

Ancora più significativa è la dinamica delle violenze sessuali, che si distingue nettamente dalle altre tipologie delittuose considerate. Nei primi anni del periodo analizzato i tassi risultano contenuti, ma a partire dagli anni Duemila si osserva una crescita progressiva, che diventa più evidente nell'ultimo decennio. Questo aumento non può essere letto in modo univoco come incremento della violenza in senso stretto, ma appare fortemente connesso a un processo di emersione statistica del fenomeno. L'ampliamento delle definizioni giuridiche, la maggiore attenzione pubblica e mediatica, nonché il rafforzamento delle politiche di tutela delle vittime di questi anni hanno infatti certamente contribuito ad accrescere la propensione alla denuncia, rendendo visibili comportamenti che in passato tendevano a rimanere sommersi. In questo senso, l'assenza di vere e proprie fasi di contrazione e la tendenza alla crescita nel tempo riflettono un cambiamento culturale profondo nel modo in cui la violenza sessuale viene riconosciuta, nominata e trattata dalle istituzioni.

FIGURA 3:

Violenze non letali denunciate in Italia dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo di violenze. Analisi per area geografica. Anni 1993-2023 (Tassi di delittuosità per 100 mila abitanti)

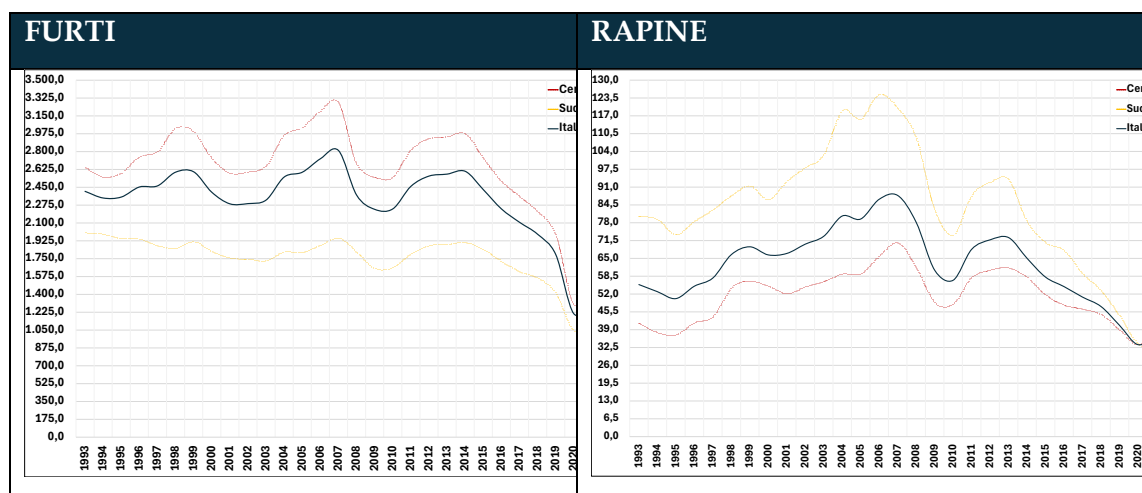


Fonte: Ministero dell'Interno (Mod. 165 fino al 2003; SDI dal 2004)

Volgendo ora l'attenzione alla criminalità di strada? ai reati di strada, la figura 4 illustra l'evoluzione di lungo periodo dei **furti** e delle **rapine**, evidenziandone sia le marcate differenze quantitative tra questi due tipi di reato sia le specifiche dinamiche temporali. Pur rientrando entrambe nell'ambito della criminalità contro il patrimonio, essi presentano caratteristiche profondamente diverse. I furti costituiscono la forma di reati di strada di gran lunga più diffusa in Italia e incidono in modo determinante sui livelli complessivi di delittuosità e sull'insicurezza dei cittadini; le rapine, pur esercitando un impatto simbolico e sociale particolarmente elevato in ragione del loro carattere violento, si collocano invece su livelli quantitativi nettamente inferiori. Tale asimmetria emerge con chiarezza dai tassi per 100 mila abitanti, che mostrano ordini di grandezza molto diversi tra i due fenomeni, con un rapporto approssimativo di quaranta a uno a favore dei furti.

FIGURA 4:

Furti e rapine denunciate in Italia dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria. Analisi per area geografica. Anni 1993-2023 (Tassi di delittuosità per 100 mila abitanti)



Fonte: Ministero dell'Interno (Mod. 165 fino al 2003; SDI dal 2004)

Per quanto riguarda i furti, nel corso degli anni Novanta si osserva una crescita marcata e pressoché continua di questi reati, con livelli particolarmente elevati nella seconda metà del decennio e un picco collocabile tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila. A partire dai primi anni Duemila emerge una tendenza complessivamente decrescente, che segnala un iniziale ridimensionamento del fenomeno. Tale fase, tuttavia, risulta di breve durata: dal 2004 i furti tornano infatti a crescere, fino a raggiungere nel 2007 il valore massimo dell'intero periodo considerato, con circa un milione e settecentomila reati denunciati. Segue una nuova fase di riduzione che, ancora una volta, non si presenta in modo lineare. Tra il 2010 e il 2013 si registra infatti una nuova ripresa, in concomitanza con la crisi economica, che interrompe temporaneamente la tendenza discendente. Dopo il 2014 il tasso dei furti torna a diminuire in maniera più regolare, fino alla caduta particolarmente accentuata osservata nel biennio 2020-2021, chiaramente riconducibile alle restrizioni alla mobilità e alle profonde trasformazioni della vita quotidiana determinate dalla pandemia. Negli anni successivi si rileva una ripresa contenuta, che non riporta tuttavia i livelli ai valori precedenti, suggerendo una fase di stabilizzazione di questi reati su livelli strutturalmente più bassi rispetto al passato<sup>13</sup>.

L'andamento delle rapine presenta una traiettoria solo parzialmente sovrapponibile a quella dei furti e si colloca, lungo l'intero periodo considerato, su livelli quantitativi nettamente più contenuti. A differenza dei furti, e al netto di alcune oscillazioni di breve periodo, le rapine mostrano infatti una crescita pressoché continua a partire dalla metà degli anni Novanta, che conduce al raggiungimento del picco massimo nel 2007 con 88 rapine ogni 100 mila abitanti. Questa dinamica risulta fortemente influenzata dall'andamento osservato nelle regioni del Mezzogiorno, dove i tassi di rapina si attestano sistematicamente su valori più elevati rispetto a quelli del Centro-Nord e contribuiscono in misura determinante alla crescita complessiva del fenomeno a livello

---

<sup>13</sup> All'interno di questo quadro generale, i singoli tipi di furto mostrano livelli di incidenza e andamenti nel tempo differenti, contribuendo in modo diverso alla dinamica complessiva del fenomeno. In particolare, i borseggi presentano un andamento in larga misura coerente con quello del totale dei furti. Negli anni Novanta raggiungono livelli molto elevati, seguiti da una diminuzione nei primi anni Duemila. Una nuova fase di crescita è osservabile nella prima metà degli anni 2010, in particolare nelle aree urbane e turistiche, mentre negli anni più recenti il fenomeno mostra una riduzione significativa, attestandosi su livelli inferiori rispetto al passato, pur senza scomparire. Gli scippi seguono una traiettoria diversa e più lineare. Dopo valori relativamente elevati negli anni Novanta, il *trend* è caratterizzato da una diminuzione pressoché continua, senza fasi di recupero significative. Nel tempo, questo reato perde progressivamente peso all'interno della criminalità di strada, fino a raggiungere negli ultimi anni livelli molto contenuti, indicando una trasformazione di natura strutturale più che una semplice fluttuazione congiunturale. I furti su auto in sosta e i furti di autovetture mostrano una delle contrazioni più nette dell'intera serie storica. Entrambe le tipologie raggiungono i valori massimi negli anni Novanta e nei primissimi anni Duemila, per poi avviare una discesa costante e di lungo periodo. La riduzione risulta particolarmente marcata e sostanzialmente priva di inversioni di tendenza, delineando un declino strutturale che conduce questi reati su livelli nettamente inferiori rispetto al passato, con una fase di sostanziale stabilizzazione negli anni più recenti. I furti in abitazione presentano invece un andamento meno lineare. Dopo una fase relativamente stabile o moderatamente decrescente nei primi anni Duemila, si osserva una crescita pronunciata nella prima metà degli anni 2010, con un picco evidente intorno al 2013-2014. A questa fase segue una riduzione progressiva e abbastanza regolare, che si accentua negli anni più recenti e culmina nel calo registrato durante il periodo pandemico, senza tuttavia riportare il fenomeno sui valori minimi dell'intera serie. I furti negli esercizi commerciali, come il taccheggio, mostrano un profilo più stabile nel tempo, caratterizzato da oscillazioni contenute e dall'assenza di variazioni estreme. Anche in questo caso si rileva una lieve crescita durante la fase di crisi economica, seguita da una successiva diminuzione, sebbene con un'ampiezza delle variazioni inferiore rispetto ad altre tipologie di furto. I furti di opere d'arte e di materiale archeologico si collocano, invece, su livelli decisamente più bassi lungo tutto l'arco temporale considerato e presentano una tendenza complessivamente decrescente, priva di picchi rilevanti. Infine, la categoria residuale degli "altri furti", che comprende fenomeni eterogenei come i furti di biciclette o quelli in uffici pubblici, contribuisce in modo significativo al totale dei furti. Il suo andamento riflette in parte la dinamica complessiva: una crescita negli anni Novanta, una riduzione nei primi anni Duemila, una nuova espansione nella prima metà degli anni 2010 e un successivo calo negli anni più recenti, con una contrazione particolarmente accentuata durante il periodo pandemico.

nazionale (diverso è il caso dei furti, che risultano maggiormente diffusi nelle regioni del Centro-Nord). Nel periodo successivo, compreso tra il 2008 e il 2013, si osserva una fase di sostanziale stagnazione, accompagnata in alcuni anni da lievi segnali di ripresa. Tale andamento appare coerente con il contesto di crisi economica, che ha inciso anche su questo tipo di reato, sebbene con un'intensità sensibilmente inferiore rispetto a quanto rilevato per i furti. A partire dal 2014, il *trend* delle rapine si orienta nuovamente verso una riduzione progressiva e piuttosto regolare, che segnala un ridimensionamento strutturale del fenomeno. Questa tendenza trova un punto di massima accentuazione nel biennio 2020-2021, quando le restrizioni alla mobilità, la riduzione delle occasioni di contatto e l'intensificazione dei controlli sul territorio determinano una caduta marcata dei tassi di rapina. Negli anni successivi, pur in presenza di una parziale ripresa delle attività sociali ed economiche, i livelli rimangono contenuti e non mostrano segnali di ritorno ai valori osservati nei periodi di massima incidenza, indicando una contrazione di lungo periodo delle rapine e una loro progressiva perdita di centralità all'interno della criminalità di strada<sup>14</sup>.

Oltre ai reati violenti e di strada, l'analisi della criminalità richiede di prendere in considerazione i **traffici illeciti**, un insieme articolato di sofisticate attività criminali finalizzate alla produzione, distribuzione e commercializzazione di beni o servizi vietati, nonché alla circolazione fraudolenta di merci legali attraverso circuiti economici sommersi.

La Figura 5 illustra l'andamento di alcuni di questi reati, tra cui il traffico di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, il contrabbando e le truffe. Si tratta di reati molto diversi tra loro per modalità operative, impatto sociale e strumenti utilizzati, ma, nonostante queste differenze, tali fenomeni condividono alcune caratteristiche fondamentali: tutti generano profitti ingenti alimentando circuiti illegali; creano distorsioni nei mercati legittimi; consolidano il potere delle organizzazioni criminali; e, in molti casi, sfruttano persone vulnerabili o ignare. In questo senso, pur agendo su fronti differenti, essi rappresentano componenti interconnesse di una criminalità sempre più adattabile e capace di influire sia sull'economia sia sulla sicurezza sociale. È inoltre importante ricordare che trattandosi, nel caso dei reati legati alla prostituzione e al traffico di stupefacenti, di reati "senza vittime", il loro andamento ci dà informazioni non tanto sulla consistenza effettiva del fenomeno, ma sulle misure intraprese dalle forze di polizia. È infatti principalmente la decisione o meno di intervenire su queste forme di illegalità da parte delle polizie a determinare il numero di tali reati. È altrettanto evidente che essi, in quanto parte del discorso pubblico e mediatico, abbiano anche un'incidenza sulla percezione di insicurezza e siano comunque all'origine di scelte legislative orientate – in genere – alla crescente punitività verso queste forme di comportamenti.

In particolare, l'analisi delle serie storiche di questi reati mostra come le diverse forme di traffico illecito non seguano un andamento uniforme.

---

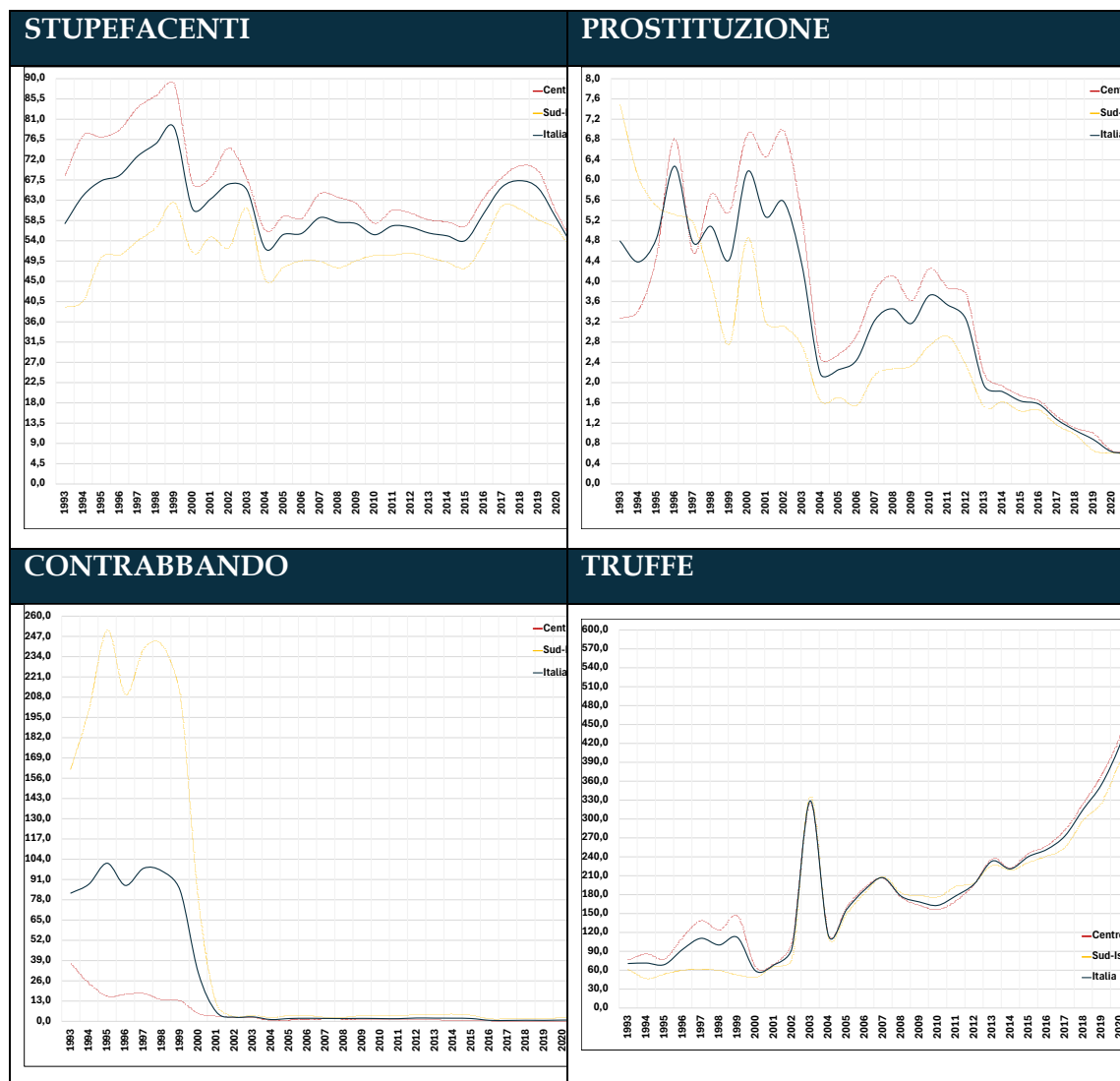
<sup>14</sup> All'interno del quadro generale delle rapine, quelle che avvengono in strada nei confronti delle persone rappresentano la componente largamente dominante dell'intero fenomeno lungo tutto l'arco temporale. Per questa ragione, il loro andamento ricalca in larga misura quello del totale delle rapine: crescita dalla metà degli anni Novanta fino al 2007, picco nella fase di crisi economica e successiva diminuzione. Diverso è il profilo delle rapine in banca e negli uffici postali. Queste fattispecie, che negli anni Novanta rappresentavano una componente visibile e simbolicamente rilevante del fenomeno, mostrano una contrazione rapida e pressoché continua nel tempo, fino a diventare statisticamente marginali negli ultimi anni. Il loro andamento segnala un declino strutturale, riconducibile all'introduzione di sistemi di sicurezza sempre più efficaci e alla drastica riduzione della disponibilità di contante negli sportelli. Un'evoluzione analoga caratterizza le rapine ai trasportatori di valori e ai rappresentanti di preziosi. Anche in questo caso, i tassi risultano relativamente più elevati negli anni Novanta e tendono progressivamente a ridursi, fino a raggiungere valori prossimi allo zero negli anni più recenti.

Per quanto riguarda lo spaccio e il traffico di stupefacenti, i dati mostrano una relativa stabilità nel lungo periodo, pur con alcune oscillazioni significative. Negli anni Novanta si registra una crescita costante di questi reati, culminata in un picco nel 1999 con valori pari a 80 reati ogni 100 mila abitanti. A questa fase segue un periodo di decrescita che perdura fino alla metà degli anni Duemila, seguito da circa un decennio di stagnazione fino al 2015, prima di una ripresa negli anni più recenti.

Lo sfruttamento della prostituzione, al contrario, evidenzia una tendenza costante alla diminuzione rispetto ai valori massimi registrati negli anni Novanta. Tale riduzione non implica necessariamente la scomparsa del fenomeno, ma suggerisce piuttosto uno spostamento verso forme meno visibili, spesso digitali o organizzate in reti chiuse, che ne rendono più complessa l'intercettazione attraverso i tradizionali strumenti di controllo in strada

FIGURA 5:

Alcuni traffici illeciti denunciati in Italia dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria. Analisi per area geografica. Anni 1993-2023 (Tassi di delittuosità per 100 mila abitanti)



Fonte: Ministero dell'Interno (Mod. 165 fino al 2003; SDI dal 2004)

## 5. I sentimenti di insicurezza

Il tema dell'insicurezza legata al crimine – includendo la paura e la crescente domanda di sicurezza da parte dei cittadini – emerge in Italia a metà degli anni Novanta, in un contesto di profonda crisi sociale che alimenta sentimenti diffusi di confusione, sfiducia e rabbia (Cornelli, 2008). La letteratura individua in particolare due fattori che hanno contribuito a questo clima: (i) la perdita di fiducia nelle istituzioni, anche in relazione alle inchieste giudiziarie di “Mani Pulite”, e (ii) l’immigrazione dai paesi extraeuropei. In tale quadro prevalgono due emozioni principali: (i) l’intolleranza verso l’aumento dei cittadini non-UE e (ii) l’indignazione per la corruzione politica (Cornelli, 2008).

Di conseguenza, le preoccupazioni italiane per il crimine non possono essere lette in modo isolato, ma vanno inserite in un contesto più ampio di eventi e sentimenti sociali. Gli studiosi sottolineano, infatti, la relazione complessa tra criminalità e paura, intrecciata a molteplici dimensioni dell’insicurezza. In particolare, la paura del crimine è interpretata come qualcosa che va oltre il timore dei reati in sé, esprimendo piuttosto un bisogno più profondo di fiducia e di “sicurezza ontologica” (Vianello & Padovan, 1999). In modo coerente, la paura del crimine e le richieste di sicurezza non devono essere intese solo come risposte a un bisogno immediato di protezione, ma come espressioni di un insieme articolato di insicurezze che attraversano lo spazio sociale e politico (Cornelli, 2008; 2016).

La letteratura evidenzia come questa complessità venga spesso semplificata nel discorso pubblico. La perdita più generale di sicurezza esistenziale e di certezza cognitiva, tipica della modernità, tende a essere ridotta a una mera insicurezza attribuita al crimine, interpretata quindi come un bisogno di sicurezza (Maneri, 2001). Tale riduzione favorisce l’affermazione, nel dibattito pubblico, di un presunto “diritto a non avere paura”, al quale i decisori politici sarebbero chiamati a rispondere (Ceretti & Cornelli, 2019). In questo contesto, le soluzioni proposte si concentrano spesso su paradigmi securitari e punitivi, presentati come interventi risolutivi del problema criminale (Cornelli, 2008). Studi recenti segnalano, in linea con ciò, un aumento della legislazione in materia di sicurezza (Bianchetti, 2019).

Da questa prospettiva, la paura del crimine alimenta strategie di governo e controllo sociale fondate su meccanismi psicologici di proiezione e spostamento: ansie e paure vengono indirizzate verso “nemici adatti” (Christie, 1986), ossia verso capri espiatori (De Giorgi, 2002; Cornelli, 2008; Melossi, 2004; Merzagora Betsos & Travaini, 2003; Bauman, 2005; 2008; Lee, 2007; Wacquant, 2006; Simon, 2009). In questa chiave, alcuni autori osservano che la paura può contribuire a legittimare e rafforzare il potere (Pitch, 2006) e che, nei contesti neoliberali, la paura del crimine rappresenta una risorsa simbolica centrale per legittimare istituzioni in crisi (Cornelli, 2008). In tale processo, anche i media svolgono un ruolo rilevante (Bianchetti, 2018).

A questa impostazione decisamente spostata sul piano della “costruzione sociale della paura”, si contrappone invece decisamente, nelle prime fasi di sviluppo delle politiche di sicurezza urbana, il lavoro di Marzio Barbagli, che, a più riprese, ha fortemente sostenuto l’ipotesi della razionalità della percezione di insicurezza e della paura, in quanto strettamente collegata agli andamenti della criminalità che si sono descritti sopra.

Barbagli, in linea con la letteratura internazionale del periodo, distingue innanzitutto tra diverse forme di paura: la *fear of crime*, intesa come paura personale della criminalità, e il *concern about crime*, cioè una preoccupazione sociale più astratta (Barbagli, 1999, p.15), concentrandosi poi su alcune verifiche empiriche relative al caso italiano.

Attraverso dati Istat - precedenti a quelli che saranno poi disponibili con le inchieste Istat sulla sicurezza dei cittadini, di cui si dirà di seguito - Barbagli (1999) mostra che

l'indicatore legato alla percezione di "vivere in una zona abbastanza o molto a rischio di criminalità" si mantiene, tra il 1993 e il 1998 intorno al 30%, con variazioni territoriali. Pur in assenza di dati per periodi anteriori, la stabilità dell'indicatore nei cinque anni considerati suggerirebbe, secondo l'autore, che la paura sia aumentata prima del 1993, in relazione con l'incremento della criminalità già a partire dagli anni Settanta.

Coerentemente con il suo impianto interpretativo, Barbagli sostiene quindi che la paura della criminalità sia un atteggiamento razionale, cioè una risposta fondata su fatti oggettivi come l'aumento dei reati.

Questa lettura viene confermata anche in lavori successivi, come l'Introduzione al volume "Rapporto sulla criminalità in Italia" (2003), dove, sulla base dei risultati della prima inchiesta nazionale Istat sulla sicurezza, Barbagli afferma esplicitamente che: "ben lungi dall'essere irrazionale o ingiustificata, rispetto ai rischi obiettivi, questa paura è tanto più diffusa quanto è più alto il numero dei reati (...) o delle violazioni delle norme riguardanti gli spazi pubblici nelle zone di residenza" (Barbagli, 2003, 28). L'ipotesi della razionalità della paura non è stata però successivamente più approfondita nella ricerca scientifica italiana. Quando i tassi di criminalità cominceranno a diminuire, come si è visto nel paragrafo precedente, il discorso politico si sposterà dall'ipotesi della razionalità a quella della "importanza della percezione": ciò che conta, nel discorso politico che legittima gli interventi di natura punitiva e la definitiva evoluzione delle politiche di sicurezza urbana verso un modello dissuasivo e di controllo, è ciò che i cittadini "sentono" e a questa sensazione, basata o meno su dati reali, bisogna dare una risposta. Si tratta di un cambiamento importante della retorica politica, che ci orienta a una lettura costruzionista, quantomeno a partire dalla seconda metà degli anni Duemila (Selmini, 2020).

## 6. Presentazione della fonte dei dati

In questa parte del rapporto si commentano i risultati dell'indagine condotta dall'ISTAT sulla "Sicurezza dei cittadini", che si propone l'obiettivo di conoscere la dimensione e la diffusione del fenomeno della criminalità e le conseguenze di alcuni reati (in particolare, di alcuni reati contro il patrimonio e contro la persona); di rilevare i problemi della zona di residenza, con specifico riguardo al degrado e alle inciviltà, e di misurare la percezione che i cittadini hanno della sicurezza nei luoghi in cui vivono<sup>15</sup>.

L'indagine campionaria coinvolge i residenti in Italia con almeno 14 anni di età, estratti dalle liste anagrafiche comunali secondo criteri che consentono la costruzione di un campione statisticamente rappresentativo della popolazione residente in Italia. Le interviste sono condotte facendo ricorso sia alla tecnica CATI (intervista telefonica) che alla tecnica CAPI (intervista presso l'abitazione)<sup>16</sup> al fine di ridurre il rischio di una selettività derivante dalla disponibilità di un recapito telefonico da parte dei nuclei familiari.

---

<sup>15</sup> I fenomeni inclusi nell'indagine sono più ampi e possono essere raggruppati nelle seguenti aree tematiche: a) percezione dell'insicurezza negli spazi pubblici e negli spazi privati; b) criminalità e abitudini di vita; c) timore per la vittimizzazione; d) degrado e criminalità nei contesti di vita quotidiana; e) strategie difensive e sistemi di sicurezza; f) opinioni sulle forze dell'ordine. Nel testo saranno discussi soltanto quei fattori che più strettamente riguardano i temi della ricerca.

<sup>16</sup> Il metodo CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) consiste nella conduzione di una intervista telefonica, mentre il metodo CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) implica che l'intervista sia effettuata, faccia a faccia, da un rilevatore presso il domicilio della famiglia con l'ausilio di un computer per la gestione del questionario elettronico.

Diversamente dall'annualità delle statistiche ufficiali sulla criminalità e dell'inchiesta "Multiscopo" sulla percezione del rischio di criminalità, di cui si è detto in precedenza, le **indagini sulla sicurezza dei cittadini sono state condotte** dall'ISTAT a partire dal 1997 con cadenza quinquennale e, quindi, **nel 1997/1998, nel 2002, nel 2015/2016 e nel 2022/2023**.

I risultati delle indagini sono espressi in valori percentuali sulla popolazione italiana con più di 14 anni e sono resi disponibili sia con riferimento all'intero contesto italiano, sia con ulteriori dettagli territoriali (regione, ripartizione geografica e tipo di comune) che tuttavia non saranno presentati, avendo ritenuto opportuno privilegiare la dimensione nazionale, anche al fine di consentirne la comparazione con i dati relativi all'andamento della criminalità.

Come già precisato, infatti, le rilevazioni sul sentimento di in/sicurezza rappresentano un'utile fonte di informazioni da porre a confronto con i dati sulla criminalità oggettiva, in quanto permettono di analizzare atteggiamenti e comportamenti dei cittadini, connessi con il tema della sicurezza, che riflettono percezioni e sentimenti sviluppati a partire da una vasta serie di fattori anagrafici, culturali, sociali, economici oltre che dalle politiche e dal dibattito mediatico sui temi della criminalità e della sicurezza, consentendo di analizzare interrelazioni e circolarità di influenze che costituiscono elementi fondanti delle ipotesi del presente progetto di ricerca.

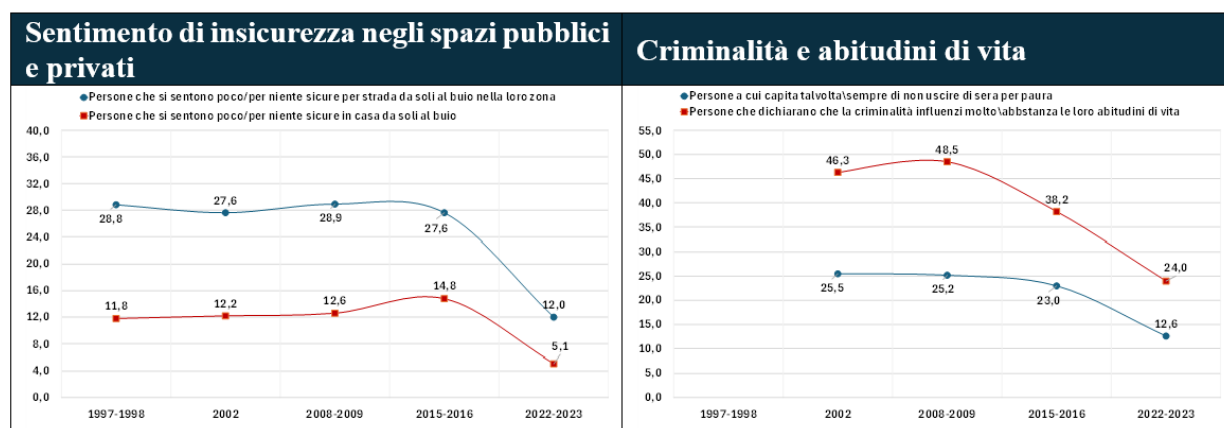
Da ultimo, in stretta connessione con il concetto di sicurezza urbana posto a base della ricerca, le indagini sulla in/sicurezza che qui si discutono rappresentano l'unico strumento di conoscenza relativamente a quei fenomeni di disordine sociale e di inciviltà che si osservano nella propria area di residenza e che, pur non costituendo reati (rimanendo quindi esclusi dal campo della criminalità in senso proprio), possono incidere su alcune abitudini della vita quotidiana o su specifiche strategie di difesa e, più in generale, possono avere influenza su quanto i cittadini si sentono sicuri o insicuri negli spazi pubblici e nel privato domestico.

## 7. I sentimenti di insicurezza e le abitudini della vita quotidiana

I risultati delle cinque indagini condotte dall'ISTAT, messi a confronto al fine di poter seguire l'andamento della **percezione di insicurezza** dal 1997 al 2023, mostrano un miglioramento nei sentimenti dei cittadini, sia in generale sia con specifico riferimento al rischio di vittimizzazione per determinati reati.

Analizzando le risposte di quanti hanno dichiarato di sentirsi "**poco/per niente**" sicuri in determinate circostanze e, in particolare, *camminando da soli per strada al buio nella zona di residenza* o *rimanendo da soli nella propria abitazione* (Fig. 1), per entrambe le situazioni, il sentimento di insicurezza ha mantenuto un andamento tendenzialmente stabile tra il 1997 e il 2009, seppur a livelli differenti, attestandosi intorno al 28% del campione che si è dichiarato insicuro negli spazi pubblici e al 12% con riferimento agli spazi privati. Dopo una divergenza nell'indagine del 2015-2016, dalla quale è emersa una lieve riduzione dell'insicurezza "per strada" e un lieve incremento dell'insicurezza "in casa", la percezione nelle due circostanze ritorna ad essere convergente e registra un drastico calo a partire dalla rilevazione del 2015-2016. Le persone insicure negli spazi pubblici, infatti, si riducono fino al 12% nel 2022-2023 e quelle insicure nella propria abitazione registrano, nello stesso anno, il basso valore del 5%.

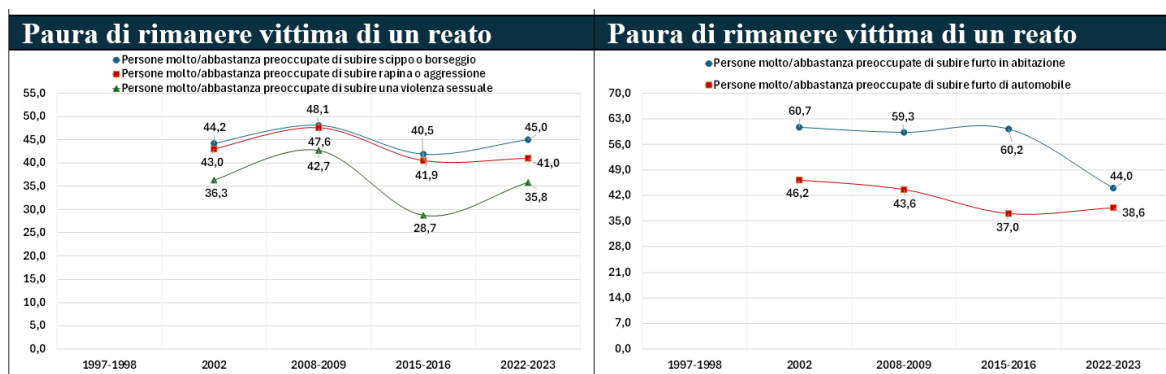
FIGURA 1



Fonte: Istat, Indagini sulla sicurezza dei cittadini. Anni 1997-1998; 2002; 2008-2009; 2015-2016; 2022-2023

Considerando se e come la paura per la criminalità incide, in negativo, sulle abitudini della vita quotidiana, ed analizzando le risposte di quanti **“talvolta/sempr**e non escono la sera per paura e di quanti sono **“molto/abbastanza”** influenzati dalla criminalità (Fig. 1), l’andamento, in entrambi i casi, è decrescente e vede dimezzarsi i valori, passando dal 46% del 2002 al 24% del 2022-2023 relativamente alla paura di uscire la sera e dal 25% al 13% nell’aver modificato le proprie abitudini a causa della preoccupazione per la criminalità.

FIGURA 2



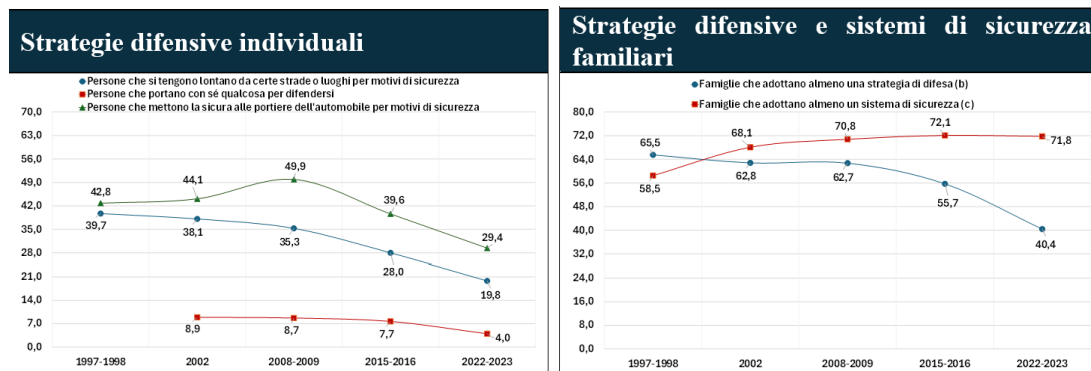
Fonte: Istat, Indagini sulla sicurezza dei cittadini. Anni 1997-1998; 2002; 2008-2009; 2015-2016; 2022-2023

Entrando nel dettaglio del rischio percepito di vittimizzazione con specifico riferimento a determinati reati (Fig. 2), il timore di subire un reato che comporta l’uso della violenza (scippi o borseggi e rapine o aggressioni) presenta delle oscillazioni ma rimane tendenzialmente stabile tra il 2002 e il 2023, intorno a valori compresi tra il 40% e il 48%. Anche la preoccupazione di essere vittima di una violenza sessuale registra livelli simili nel periodo 2002-2023, pur mostrando maggiori flessioni nel corso delle diverse rilevazioni, probabilmente per la forte influenza che su tale sentimento rivestono i fatti di cronaca e l’attenzione politica e mediatica riservata alle violenze di genere<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Il picco del 43% registrato nel 2008-2009 nelle risposte di quanti temono di subire una violenza sessuale potrebbe essere legato all’omicidio di Giovanna Reggiani, avvenuto a Roma nell’ottobre del 2007 ad opera di un cittadino rumeno, che fu condannato anche per violenze sessuali ai danni della donna. Il “caso Reggiani” assunse una notevole rilevanza mediatica ed ebbe un ruolo importante nell’emanazione di norme

In relazione ai reati contro il patrimonio (Fig. 2), il timore di rimanere vittima di un furto nella propria abitazione si riduce, in modo costante e consistente, tra il 2002 e il 2023, passando dal 61% al 44%, principalmente perché aumentano le strategie di sicurezza messe in atto dalle famiglie per proteggere la propria casa, come si dirà a breve. Per analoghe ragioni anche il rischio percepito di subire un furto di automobile si riduce negli anni, dal 46% del 2002 al 39% del 2022-2023.

FIGURA 3



(b) Lasciare luci accese quando esce, chiedere ai vicini di controllare, essere collegati alla vigilanza privata, avere cani da guardia, armi (da caccia e/o no), assicurazione contro i furti.

(c) Porta/e blindata/e, bloccaggio alle finestre, inferriate, portierato condominiale /custode, dispositivo di allarme, cassaforte, luci esterne con accensione automatica

Fonte: Istat, Indagini sulla sicurezza dei cittadini. Anni 1997-1998; 2002; 2008-2009; 2015-2016; 2022-2023

La vittimizzazione e l'insicurezza percepita incidono sui comportamenti dei cittadini negli spazi urbani e sulle misure che si adottano a protezione delle proprie abitazioni (Fig. 3).

Gli indicatori relativi alle *strategie di difesa individuali* - che fanno riferimento al "tenersi lontani da alcune strade o alcuni luoghi per motivi di sicurezza", al "portare qualcosa con sé per difendersi" e ancora al "mettere la sicura alle portiere dell'automobile per sicurezza" - registrano valori in calo nel corso del tempo, coerentemente con il ridursi dei sentimenti di insicurezza di cui si è detto sopra.

Differenti tra di loro sono, invece, gli andamenti delle *strategie di difesa* e delle *strategie di sicurezza* messe in atto **per proteggere l'abitazione**. Mentre, infatti, le tecniche di "difesa" - consistenti, ad esempio, nel lasciare le luci accese quando si esce; nel chiedere ai vicini di controllare la propria casa quando si è assenti o nella stipula di un'assicurazione contro i furti - si riducono notevolmente, registrando il 65% nel 1997 e raggiungendo il 40% nel 2022-2023, al contrario, i sistemi di "sicurezza" consistenti in misure dissuasive e situazionali - quali, ad esempio, l'installazione di porte blindate, di inferriate o di dispositivi di allarme e la predisposizione di luci esterne con accensione automatica - sono utilizzate dai cittadini in misura sempre maggiore: il 58% del campione del 1997-1998 ha dichiarato di aver fatto ricorso ad una di tali misure, mentre la stessa risposta è stata data dal 72% del campione nel 2022-2023.

particolarmente restrittive e punitive in tema di immigrazione che furono emanate all'indomani dell'omicidio.

## 8. Degrado, inciviltà e dimensione soggettiva della criminalità nella zona di residenza

In questa sezione vengono analizzati anche i dati relativi al c.d. degrado urbano e alle inciviltà, in quanto, pur non trattandosi di dati sulla criminalità, sappiamo da una ricca letteratura internazionale e nazionale che questi fenomeni sono non solo un indicatore importante della percezione complessiva di sicurezza, ma anche una delle ragioni che vengono addotte - in una prospettiva che lega inciviltà e criminalità (Wilson e Kelling 1982) - a sostegno dell'emanazione di misure legislative più repressive, come per esempio i c.d. "pacchetti sicurezza".

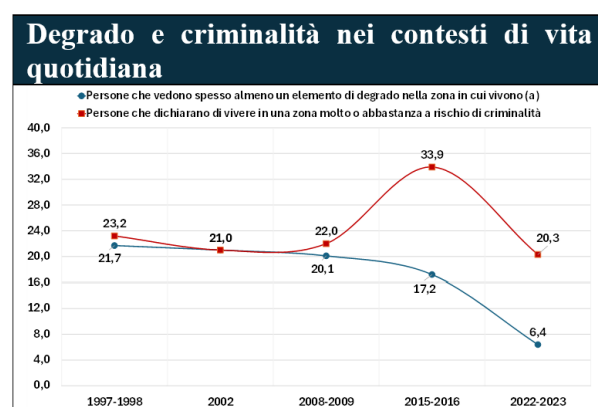
Nelle opinioni dei cittadini, il disordine, fisico e sociale, osservato nella zona di residenza (Fig. 4) si mantiene costante negli anni tra il 1997 ed il 2009 per ridursi nel corso delle indagini successive.

Quanti dichiarano di **vedere "spesso"** nel quartiere in cui vivono **almeno una manifestazione di degrado** (analizzato attraverso i seguenti fenomeni: *persone che si drogano, che spacciano droga, prostitute in cerca di clienti, atti di vandalismo contro il bene pubblico, vagabondi*) rappresentano circa il 20% del campione negli anni tra il 1997 e il 2009 mentre si riducono progressivamente e notevolmente fino al 17% nel 2015-2016 e al 6,4% nel 2022-2023.

La percezione della propria zona di residenza come un'area **"molto/abbastanza" a rischio di criminalità** - diverso da quello rilevato nelle indagini annuali sulla vita quotidiana di cui si è detto sopra - segue un andamento analogo e con valori simili a quanto evidenziato in relazione al degrado nel corso delle prime tre indagini sulla sicurezza, mentre si differenzia dal disordine osservato negli anni 2015-2016, in quanto registra un picco pari al 34% che ritorna, tuttavia, agli stessi valori registrati nelle precedenti inchieste (intorno al 20%) nel corso del 2022-2023.

Nonostante il risultato di cui si è detto relativo agli anni 2015-2016, si può sostenere l'esistenza di una relazione tra il degrado e la dimensione soggettiva della criminalità: osservare nella propria zona di residenza segni di incuria e disordine costituisce un fattore che incide sul percepire l'area come a rischio di criminalità.

FIGURA 4



(a) *Persone che si drogano, che spacciano droga, prostitute in cerca di clienti, atti di vandalismo contro il bene pubblico, vagabondi.*

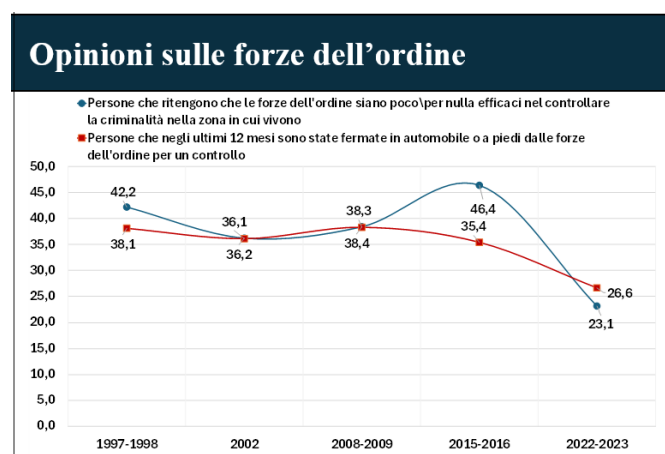
Fonte: Istat, Indagini sulla sicurezza dei cittadini. Anni 1997-1998; 2002; 2008-2009; 2015-2016; 2022-2023

Si conclude con la rilevazione delle opinioni dei cittadini in merito all'efficacia delle forze dell'ordine nel controllo del territorio (Fig. 5). Tale informazione, raccolta dalle indagini dell'ISTAT con riferimento alla zona di residenza, può essere interessante da confrontare con il generale livello di fiducia nelle istituzioni, che sarà discusso in altra parte del presente rapporto di ricerca.

I cittadini che ritengono che le polizie siano **“poco/per nulla” efficaci** nel controllare la criminalità nell'area in cui vivono costituiscono circa il 40% dei campioni negli anni 1997-1998 e 2008-2009, con una leggera flessione in basso nel corso del 2002; l'opinione diviene ancora più negativa nel periodo 2015-2016, raggiungendo il picco del 46%. In anni più recenti, invece, la valutazione sulle forze dell'ordine migliora radicalmente, in quanto soltanto il 23% del campione dell'indagine del 2022-2023 ritiene che il controllo della criminalità sia **“poco/per nulla efficace”**.

Nel corso del tempo, tali opinioni non sembrano essere influenzate da esperienze di contatti diretti con le polizie in occasione di **fermi “in automobile” o “a piedi”** (Fig. 5): quanti dichiarano di essere stati fermati sono progressivamente in calo, coprendo il 38% del campione nel 1997-1998 e il più basso 27% nel 2022-2023.

FIGURA 5



Fonte: Istat, Indagini sulla sicurezza dei cittadini. Anni 1997-1998; 2002; 2008-2009; 2015-2016; 2022-2023

In sintesi, in Italia la paura del crimine e altri indicatori di insicurezza sono a lungo rimasti elevati, per poi diminuire soltanto negli ultimi dieci anni. Sebbene le percezioni dell'opinione pubblica abbiano progressivamente iniziato a riflettere il calo dei tassi di criminalità, il discorso politico e mediatico non ha seguito lo stesso andamento. Al contrario, soprattutto negli ultimi due decenni e più che in passato, i decisori pubblici hanno mostrato una crescente propensione a adottare approcci punitivi rispetto a criminalità e disordine, come dimostrato nella parte 1 di questo Rapporto.



## III: Il Discorso politico e mediatico

Nel quadro del progetto PRIN PNRR “*The Determinants of Urban Security Policies and Their Impact on Democratic Institutions*”, il gruppo di ricerca ha condotto un’analisi sistematica dei discorsi sulla sicurezza prodotti nello spazio politico e mediatico in Italia tra il 1994 e il 2024, considerando la sicurezza sia nel suo significato generale sia nella sua specifica accezione di sicurezza urbana. In particolare, lo studio ha preso in considerazione, da un lato, il discorso politico sulla sicurezza così come formulato e promosso dai partiti politici italiani attraverso programmi elettorali e campagne di comunicazione e, dall’altro, il discorso mediatico sulla sicurezza veicolato dai principali canali di informazione a mezzo stampa. Di seguito si presentano gli obiettivi, le attività svolte e i risultati ottenuti.

### 1. Obiettivi

#### 1.1. *Discorso politico*

Nel quadro complessivo del progetto di ricerca, l’analisi del discorso politico sulla sicurezza e sulla sicurezza urbana, valutata congiuntamente agli ulteriori risultati di ricerca, è funzionale a comprendere il ruolo della politica nella “svolta punitiva” che si sta verificando in seno alle politiche di sicurezza italiane. Più in particolare, ci si chiede se e in che misura il tema della sicurezza venga incorporato nella comunicazione e nell’azione politica come risposta a istanze provenienti dalla società (dinamica *bottom-up*), oppure se venga promosso dalle forze politiche come elemento di definizione dell’agenda pubblica e di orientamento delle percezioni collettive (dinamica *top-down*). In questa prospettiva, il discorso politico è considerato uno snodo centrale nei processi di costruzione e legittimazione delle politiche di sicurezza, in quanto potenziale luogo di emersione, rielaborazione o indirizzo delle domande sociali di sicurezza (cfr. Beckett, 1994; 1997; Garland, 2001; Simon, 2007).

In questa cornice, l’analisi del discorso politico ha perseguito i seguenti obiettivi:

- comprendere se, quando e da quali forze politiche il tema della sicurezza sia stato considerato prioritario nel periodo analizzato, nonché verificare se e in quali fasi esso abbia assunto un carattere trasversale tra diverse aree politiche;

- comprendere le modalità narrative del discorso sulla sicurezza, analizzando come i problemi e le soluzioni relative alla sicurezza siano stati definiti dalle diverse forze politiche.
- 

## 1.2. *Discorso mediatico*

Nel quadro complessivo del progetto di ricerca, l'analisi del discorso mediatico è finalizzata a esaminare il ruolo dei media nella definizione della rilevanza pubblica delle questioni di sicurezza e di sicurezza urbana e nel crescente orientamento punitivo delle politiche di sicurezza italiane. In particolare, l'interrogativo di fondo riguarda se e in che misura la copertura mediatica della sicurezza dia conto di problemi sia oggettivi sia percepiti, contribuendo eventualmente a esercitare una pressione "dal basso" sui decisori politici (dinamica *bottom-up*), oppure se essa tenda prevalentemente ad amplificare priorità già definite a livello politico-istituzionale (dinamica *top-down*). In questa prospettiva, al discorso mediatico viene riconosciuta un'importanza centrale nella costruzione delle rappresentazioni pubbliche dell'insicurezza e nella definizione delle cornici interpretative attraverso cui tali questioni vengono rese socialmente rilevanti (cfr. Beale, 2006; Beckett, 1994; 1997; Bianchetti, 2012; 2018; Dal Lago, 1999).

Su questa base, l'analisi del discorso mediatico si è proposta di verificare se e in quali momenti—all'interno del periodo di tempo considerato in questo progetto—il tema della sicurezza sia stato trattato come una priorità nell'agenda mediatica.

## 2. Metodologia

### 2.1. *Discorso politico*

È opportuno precisare fin da subito che, sebbene l'intento del progetto fosse quello di esaminare il discorso politico in senso ampio, lo studio ha potuto condurre esclusivamente un'analisi del discorso politico-elettorale. Infatti, in Italia non esistono database affidabili che raccolgono in modo sistematico gli interventi dei principali esponenti politici italiani sul tema della sicurezza, come dibattiti pubblici, interviste o dichiarazioni diffuse dai media. Tale circostanza ha indotto il gruppo di studio a orientarsi verso altre tipologie di dati e, in particolare, a concentrarsi sui contenuti dei programmi elettorali presentati dai partiti in occasione delle elezioni politiche nazionali svoltesi nel periodo considerato dal progetto e sui materiali di comunicazione politica elaborati nello stesso frangente.

Il discorso politico elettorale, pur non essendo indicativo di un discorso politico più generale, risulta rilevante ai fini del progetto di ricerca poiché consente di valutare il grado di centralità attribuito dai politici a specifiche tematiche nelle loro prospettive di governo. Inoltre, tanto i programmi elettorali quanto i materiali di comunicazione politica—come spot elettorali cartacei o digitali—sono concepiti per raggiungere un pubblico ampio. Entrambe queste tipologie di contenuti costituiscono quindi una componente centrale del discorso politico effettivamente veicolato ai cittadini.

In linea con gli obiettivi del progetto di ricerca, sono state considerate esclusivamente le elezioni politiche nazionali italiane dal 1994 a oggi (per un totale di otto tornate elettorali: 1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013, 2018 e 2022). Considerato l'elevato numero di partiti partecipanti alle elezioni, inclusi soggetti con risultati elettorali marginali, la raccolta dati e l'analisi si sono concentrate unicamente sui programmi presentati dai partiti o dalle

coalizioni che hanno ottenuto più del 3% dei voti, ritenendo che le forze con risultati inferiori non rivestano un ruolo significativo nel discorso politico elettorale nazionale<sup>18</sup>.

I programmi elettorali dei partiti e delle coalizioni selezionati sono stati raccolti attraverso diverse modalità. Per le tre tornate elettorali più recenti, per le quali era obbligatoria la presentazione dei programmi in formato elettronico su una piattaforma dedicata, è stato consultato il sito del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (<https://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza>). Per le elezioni precedenti, sono stati utilizzati archivi di partito, condotte ricerche online e attivati contatti con la Biblioteca della Camera dei Deputati “Nilde Iotti”, nonché con fondazioni e istituti di riferimento (Fondazione Gramsci, Fondazione Bettino Craxi, Istituto Luigi Sturzo). In questo modo, il gruppo di ricerca ha raccolto e poi analizzato un totale di 41 programmi<sup>19</sup>, andando di fatto a creare il primo database italiano di programmi elettorali dalle elezioni del 1994 ad oggi.

In linea con l'impostazione del progetto, il discorso politico elettorale sulla sicurezza è stato definito, in senso operativo, come l'insieme dei riferimenti alla sicurezza, alla criminalità, all'immigrazione e all'intervento della giustizia penale, ambiti che, nel dibattito politico italiano, risultano frequentemente intrecciati e articolati in modo congiunto. L'analisi dei programmi si è concentrata sulle sezioni relative a queste macroaree tematiche e ha riguardato, in particolare, il modo in cui i partiti hanno descritto i problemi e le soluzioni connessi alla sicurezza e alla sicurezza urbana, distinguendo tra approcci prevalentemente punitivo-repressivi, approcci orientati ai diritti e a una prospettiva umanitaria, e approcci di tipo misto.

Per quanto riguarda i materiali di comunicazione politica (spot televisivi, manifesti, video per i social media e webcard), essi sono stati raccolti tramite l'“Archivio degli spot politici e dei manifesti” (<https://www.archivispotpolitici.it/>). La griglia di ricerca dell'Archivio ha consentito di individuare i materiali di comunicazione politica relativi alle elezioni politiche nazionali dal 1994 a oggi (1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013, 2018 e 2022)<sup>20</sup> in tema di sicurezza, immigrazione, giustizia e criminalità, coerentemente con l'impostazione adottata nell'analisi dei programmi elettorali<sup>21</sup>. Tale procedura ha portato all'individuazione di 87 materiali di comunicazione politica, successivamente sottoposti a un processo di selezione volto a eliminare eventuali duplicati, contenuti non pertinenti e materiali prodotti da partiti che, nelle elezioni politiche nazionali considerate, non hanno superato la soglia del 3% dei voti. Si noti infatti che sono stati inclusi esclusivamente i materiali di comunicazione politica realizzati dai partiti o dalle coalizioni presi in considerazione nell'analisi dei programmi elettorali. Il processo di selezione ha condotto alla definizione di un corpus finale di 72 materiali di comunicazione politica.

Tutti i materiali raccolti sono stati sottoposti a una lettura analitica approfondita, volta a individuare i passaggi dedicati al tema della sicurezza e ad analizzarne e classificarne

<sup>18</sup> Per le elezioni del 1994 non è stato possibile reperire i programmi di Lista Pannella e Lega Nord.

<sup>19</sup> 5 programmi nel 1994 (di Forza Italia, Movimento Sociale Italiano, Partito Democratico della Sinistra, Rifondazione Comunista e Patto per l'Italia), 4 nel 1996 (Rifondazione Comunista, Lega Nord, Polo per la libertà e l'Ulivo), 5 nel 2001 (Italia dei Valori, Rifondazione Comunista, Democrazia Europea, La Casa delle Libertà, l'Ulivo), 2 nel 2006 (La Casa delle Libertà, l'Unione), 6 nel 2008 (Sinistra Arcobaleno, Unione di Centro, Italia dei Valori, Lega Nord, Partito Democratico, Il Popolo della Libertà), 6 nel 2013 (Sinistra Ecologia Libertà, Con Monti per l'Italia, Lega Nord, Il Popolo della Libertà, Partito Democratico), 6 nel 2018 (Liberi e Uguali, Fratelli d'Italia, Forza Italia, Lega Nord, Partito Democratico, Movimento 5 Stelle), e 7 nel 2022 (Alleanza Verdi e Sinistra, Azione - Italia Viva, Forza Italia, Lega Nord, Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Fratelli d'Italia).

<sup>20</sup> Più in particolare, sono state svolte ricerche per ogni anno di interesse (compilando l'apposita voce “anno” della griglia di ricerca) e selezionando, alla voce “tipologia” della griglia di ricerca, l'opzione “politiche”.

<sup>21</sup> Più in particolare, per la ricerca è stata selezionata, alla voce “tema” della griglia di ricerca, la macrocategoria “sicurezza”.

l'orientamento. Quest'ultimo è stato distinto in tre sotto-categorizzazioni: punitivo-repressivo, orientato ai diritti e a una prospettiva umanitaria, o misto. Nell'analisi tematica, particolare attenzione è stata posta al modo in cui i partiti hanno descritto problemi e soluzioni relativi alla sicurezza e alla sicurezza urbana.

## 2.2. *Discorso mediatico*

L'analisi del discorso mediatico si è concentrata sulla stampa, con particolare attenzione alla copertura del tema della sicurezza nel quotidiano *la Repubblica*. Tale scelta è motivata dall'ampia diffusione nazionale della testata e dalla disponibilità di un archivio digitale affidabile e sistematicamente consultabile per l'intero periodo considerato (1994–2024). Requisiti analoghi non risultano invece soddisfatti da altri media, quali televisione, radio e social media, né da differenti testate nazionali ad ampia diffusione, come il *Corriere della Sera*, per le quali non sono disponibili archivi online interrogabili in modo sistematico tramite parole chiave<sup>22</sup>.

In linea con gli obiettivi del progetto di ricerca, sono state considerate esclusivamente le edizioni del quotidiano pubblicate tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 2024.

Gli articoli relativi al tema della sicurezza sono stati individuati e selezionati attraverso l'archivio digitale de *la Repubblica* (<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica>), utilizzando parole chiave riconducibili alle aree tematiche entro cui tendono a strutturarsi sia il discorso mediatico sia quello politico sulla sicurezza. In particolare, è stata utilizzata la funzione di ricerca avanzata dell'archivio per effettuare, per ciascun anno considerato, nove distinte interrogazioni:

- una prima ricerca utilizzando l'espressione esatta "sicurezza urbana";
- una seconda ricerca utilizzando la parola chiave "immigrazione";
- una terza ricerca utilizzando la parola chiave "criminalità";
- una quarta ricerca combinando le parole chiave "criminalità" e "immigrazione", richiedendo la presenza di entrambe;
- una quinta ricerca combinando le parole chiave "immigrazione" e "insicurezza", richiedendo la presenza di entrambe;
- una sesta ricerca combinando le parole chiave "immigrazione" e "sicurezza", richiedendo la presenza di entrambe;
- una settima ricerca combinando le parole chiave "criminalità" e "insicurezza", richiedendo la presenza di entrambe;
- una ottava ricerca combinando le parole chiave "criminalità" e "sicurezza", richiedendo la presenza di entrambe;
- una nona ricerca combinando le parole chiave "sicurezza e degrado", richiedendo la presenza di entrambe.

Per ogni ricerca per parola chiave, si è provveduto a raccogliere il numero di articoli pubblicati dal quotidiano in ciascuno dei trent'anni considerati (1994 - 2024), con l'obiettivo di identificare gli anni in cui i temi della sicurezza sono stati più trattati dal quotidiano stesso. Questi dati quantitativi descrittivi sono stati inseriti e organizzati in un file Excel e successivamente utilizzati per l'elaborazione di grafici, finalizzati a rappresentare in modo visuale l'andamento nel tempo del numero di articoli dedicati ai temi oggetto di analisi.

---

<sup>22</sup> In particolare, l'archivio del *Corriere della Sera* si è rivelato incompleto e ha restituito risultati parziali e non pienamente coerenti con i criteri della ricerca impostata.

I risultati ottenuti dalle ricerche per parole chiave hanno consentito di distinguerle in due gruppi. Il primo, composto da tre ricerche (“criminalità e insicurezza”, “criminalità e sicurezza” e “sicurezza e degrado”), mostra aumenti nei primi Duemila e un picco massimo di frequenza nella narrazione mediatica nel 2007. Il secondo comprende le restanti sei ricerche (“immigrazione e sicurezza”, “criminalità e immigrazione”, “immigrazione e insicurezza”, “immigrazione”, “criminalità”, e “sicurezza urbana”), che registrano un aumento nei primi anni Duemila, un picco nel 2008, e un ulteriore picco nel 2017 e 2018. L’analisi è stata svolta anche alla luce dei risultati ottenuti in riferimento al discorso politico-elettorale, nonché dei risultati ottenuti in altre fasi della ricerca – sulla punitività legislativa e sull’andamento della criminalità e percezione del rischio della criminalità. L’analisi incrociata dei dati ottenuti in questo progetto di ricerca viene poi ulteriormente approfondita nell’ultima parte di questo report.

Prima di presentare i risultati, è opportuno soffermarsi su alcune precisazioni relative alle limitazioni metodologiche di questa parte dello studio. Data l’elevata quantità di articoli ottenuti attraverso le nove ricerche per parole chiave (per un totale di 154.203), non è stato possibile condurre un’analisi qualitativa dei contenuti delle rappresentazioni mediatiche e, dunque, delle narrazioni e dei discorsi sulla sicurezza veicolati dal quotidiano nel periodo considerato. In altre parole, se i risultati della ricerca ci aiutano ad individuare i momenti in cui il quotidiano *la Repubblica* ha maggiormente parlato di sicurezza, essi nulla dicono sulle modalità in cui esso ne ha discusso nel corso del tempo – per esempio, in termini di definizione di problemi relativi alla sicurezza e alle loro soluzioni, anche dando spazio alle voci e suggestioni di attori politici. In aggiunta, sottolineiamo come i risultati di questa parte della ricerca si riferiscono solo al quotidiano *la Repubblica* e potrebbero non essere estendibili o generalizzabili ad altri quotidiani o altri tipi di media.

## 3. Risultati

### 3.1. *Discorso politico*

L’analisi dei programmi elettorali e dei materiali di comunicazione politica mostra come il tema della sicurezza abbia conosciuto, nel periodo considerato, variazioni significative sia nella rilevanza attribuitagli dalle diverse forze politiche, sia nel modo in cui il discorso sulla sicurezza è stato costruito e narrato.

#### **Analisi in breve**

##### *Priorità e trasversalità*

- Nelle elezioni del 1994, il tema della sicurezza e della percezione di insicurezza è stato principalmente enfatizzato dalle forze di destra e centrodestra.
- A partire dalle elezioni del 1996, la sicurezza diventa un tema trasversale all’intero spettro politico. Sia le forze di destra sia quelle di centrosinistra riconoscono l’esistenza di un diffuso senso di insicurezza e la necessità di prenderlo sul serio, soprattutto in relazione alla microcriminalità.
- Questa trasversalità si mantiene anche nelle elezioni del 2001 e del 2006.
- Il 2008 rappresenta il momento di massima centralità e trasversalità del tema della sicurezza.
- Nelle elezioni successive (2013, 2018 e 2022), la sicurezza continua a rappresentare una priorità per i partiti di destra, mentre perde progressivamente centralità nei programmi delle forze di sinistra.

### Modalità narrative

- Nel 1994, le forze di destra articolano il discorso sulla sicurezza in termini allarmistici. I cittadini sono descritti come costantemente minacciati da un aumento preoccupante della criminalità, in particolare della microcriminalità, e come privi di adeguata protezione da parte delle istituzioni. Il centrosinistra, invece, non costruisce la sicurezza come problema politico autonomo.
- Nel 1996 e nel 2001, pur nella crescente trasversalità del tema, le modalità di articolazione del discorso sulla sicurezza restano differenziate lungo linee politiche riconoscibili. Tutte le principali forze politiche attribuiscono centralità alle paure e alle insicurezze dei cittadini, ma solo i partiti di destra associano criminalità e insicurezza all'immigrazione. Anche sul piano delle soluzioni emergono differenze significative. Le forze di destra privilegiano risposte prevalentemente repressive, quali il rafforzamento delle forze dell'ordine, il controllo del territorio e politiche migratorie più restrittive. Il centrosinistra propone invece un approccio più articolato, che combina repressione e prevenzione, quest'ultima da realizzarsi attraverso la cooperazione di istituzioni locali, servizi sociali e cittadini.
- Nel 2006, il contesto internazionale segnato dal terrorismo influisce sul discorso politico, ma le modalità di articolazione del discorso sulla sicurezza restano sostanzialmente in continuità con le tornate precedenti: il centrodestra insiste su risposte prevalentemente repressive, mentre il centrosinistra mantiene un approccio integrato che combina repressione e prevenzione.
- Il 2008 è caratterizzato dalla diffusione di una retorica punitiva e dalla centralità del tema nei programmi di tutte le principali forze politiche, con l'eccezione di Sinistra Arcobaleno. In questa tornata elettorale, l'aumento della presenza delle forze dell'ordine sul territorio viene individuato come soluzione al problema della sicurezza e dell'immigrazione da quasi tutti i partiti. Parallelamente, si rafforza l'enfasi su dispositivi simbolici e materiali di controllo.
- Nelle tornate elettorali successive (2013, 2018 e 2022), il panorama politico tende a polarizzarsi: la sicurezza continua a rappresentare una priorità per i partiti di destra, mentre perde progressivamente centralità nei programmi delle forze di sinistra. A partire dal 2013, infatti, molte formazioni di sinistra riducono o eliminano il riferimento esplicito alla sicurezza e all'insicurezza quotidiana, concentrando l'attenzione su specifiche forme di criminalità, quali la criminalità organizzata, la corruzione, l'evasione fiscale e i reati ambientali. Parallelamente, alcune forze politiche di sinistra declinano il tema della sicurezza in senso ampio e multidimensionale, facendo riferimento alla sicurezza sul lavoro, del territorio, ambientale e alimentare, nonché alla sicurezza internazionale. Quanto alle soluzioni proposte ai problemi della sicurezza, le forze di destra mantengono un'impostazione punitiva, ampliando il ventaglio degli strumenti repressivi proposti – dal rafforzamento delle forze dell'ordine all'uso di nuove tecnologie, fino al ricorso all'esercito attraverso il programma *Strade Sicure* – e veicolando tali contenuti anche attraverso una comunicazione elettorale fortemente semplificata e simbolica, incentrata sui temi dell'ordine, dei confini e della difesa dei cittadini. I partiti di sinistra, invece, tendono a orientarsi verso proposte fondate sui diritti, su una concezione più ampia della legalità e su approcci di tipo umanitario. Questo dato risulta incongruente con le azioni politiche del governo Gentiloni di centrosinistra al potere durante il biennio 2016-2018, il quale, nel corso del suo mandato, ha adottato un decreto sicurezza (Decreto-Legge del 20 febbraio 2017, n. 14, il c.d. "decreto Minniti"). Tale elemento è indicativo del fatto che il tema della sicurezza rivestiva una rilevanza significativa anche per i partiti di centrosinistra.

## Analisi nel dettaglio

**Elezioni 1994** – Nelle elezioni del 1994, il tema della sicurezza è stato principalmente enfatizzato dalle forze di destra e centrodestra. Nei programmi di Forza Italia e Patto per l'Italia, la sicurezza occupa uno spazio rilevante ed è presentata come una questione urgente, legata all'aumento della criminalità e alla percezione diffusa di insicurezza tra i cittadini. Nel programma di Forza Italia, ad esempio, si afferma che “il cittadino vive in condizioni di costante insicurezza” e che la qualità della vita risulta compromessa da forme di violenza diffuse contro la persona e il patrimonio, ricondotte anche alla crescita della microcriminalità e alla “presenza non integrata di cittadini nomadi ed extracomunitari” (p. 22). Le soluzioni proposte rispetto a tali problematiche sono prevalentemente di tipo punitivo-repressivo e si fondano sull'incremento della presenza delle forze dell'ordine e sull'inasprimento delle pene, sebbene in alcuni casi, come nel programma del Patto per l'Italia, emerge la consapevolezza di “cause sociali remote della criminalità” (p. 29).

In questo quadro, è interessante rilevare che nel programma di Forza Italia è tracciato in modo esplicito un nesso tra presenza di cittadini stranieri, criminalità e insicurezza. Nel programma del Patto per l'Italia, al contrario, l'immigrazione non viene direttamente ricondotta alla criminalità; tuttavia, compare il riferimento ai “nomadi” e agli “immigrati” come bersaglio di una proiezione collettiva di paure e frustrazioni generate da una condizione diffusa di insicurezza. Più in generale, nei programmi delle forze di destra e centrodestra del 1994 l'immigrazione è descritta come un fenomeno da governare attraverso strumenti di regolamentazione e controllo, con particolare enfasi sulla definizione di regole chiare e sul rafforzamento della capacità dello Stato di gestire i flussi migratori.

Nel campo della sinistra, il tema della sicurezza nel 1994 non assume carattere emergenziale né viene trattato come problema politico autonomo. Nei programmi del Partito Democratico della Sinistra e di Rifondazione Comunista, i riferimenti alla criminalità riguardano prevalentemente la criminalità organizzata – in particolare la mafia – e si collocano nel quadro di un discorso sulla legalità democratica e sul funzionamento delle istituzioni. L'attenzione è rivolta soprattutto al rafforzamento dello stato di diritto, all'efficienza e all'imparzialità della giustizia e alla tutela delle garanzie costituzionali, in una prospettiva marcatamente garantista. Coerentemente con tale impostazione, l'immigrazione è trattata in chiave non securitaria, come fenomeno da governare attraverso politiche di integrazione, accoglienza e riconoscimento dei diritti.

**Elezioni 1996** – Nelle elezioni del 1996, la paura della (micro)criminalità assume un ruolo centrale nel discorso politico e viene tematizzata, seppure con accenti diversi, da una parte significativa delle forze politiche. Il programma del Polo per la Libertà descrive una situazione in cui “[i]l cittadino vive nell'insicurezza ... Si moltiplicano le rapine. Cresce il numero dei delitti di violenze sulla persona, spessissimo impuniti. Aree urbane destinate allo svago e al riposo, come i parchi pubblici, sono diventate campo di manovra degli spacciatori di droga, degli scippatori, dei violenti. La violenza si accanisce contro i soggetti più deboli ... Le abitazioni sono soggette a devastanti razzie” (p. 116). Anche il programma dell'Ulivo, forza di centrosinistra, attribuisce rilievo alla paura della criminalità, in particolare della microcriminalità, invitando a prenderla sul serio e collocandola all'interno di un'analisi che riconosce la crescita dei reati contro il patrimonio e le trasformazioni delle condizioni urbane che incidono sulle opportunità criminali. È tuttavia significativo notare che nei programmi di Lega Nord e di Rifondazione Comunista il tema della sicurezza non è costruito attorno alla paura della criminalità o all'insicurezza urbana.

Sebbene le forze politiche riconoscano in misura diversa la rilevanza delle paure e delle insicurezze dei cittadini, nelle elezioni del 1996 sono i partiti di destra ad associare tali timori – e la criminalità in senso più ampio – al tema dell’immigrazione. In particolare, secondo il Polo per la Libertà, “[l]a criminalità è alimentata anche da numerosi stranieri che si insediano nelle grandi città per impiantare vere e proprie industrie del delitto: borseggio, sfruttamento della prostituzione, sfruttamento dei minori, spaccio di stupefacenti” (p. 116). In questa prospettiva, l’immigrazione è concepita come un fenomeno da contenere e controllare, attraverso la lotta all’immigrazione clandestina e una regolamentazione più stringente dei flussi, con una forte enfasi sul rispetto della legalità.

Anche le soluzioni proposte variano sensibilmente in base all’orientamento politico: mentre il Polo per la Libertà enfatizza la necessità di una maggiore presenza delle forze dell’ordine, soprattutto nelle aree considerate a rischio, le proposte dell’Ulivo risultano più articolate e si fondano su un approccio “che non si affidi alla sola repressione penale o alla sola lotta contro il disagio sociale. Un approccio che faccia sentire a tutti che esiste un impegno comune delle istituzioni e delle società civile. Un impegno che non ci costringa a rassegnarci all’idea di una società nella quale si è sicuri solo se ci si barriera in casa armati” (Tesi n. 22).

**Elezioni 2001** – Nelle elezioni del 2001, la sicurezza assume una posizione centrale del discorso politico, pur senza essere tematizzata in modo uniforme da tutte le forze politiche. Nel programma della Casa delle Libertà si afferma che “il Paese è sempre meno sicuro e, ciò che è ancora peggio, i cittadini si sentono sempre meno sicuri perché lo Stato non garantisce il loro diritto a non avere paura” (sezione 3). L’insicurezza viene qui interpretata non solo come un problema prioritario per la collettività, ma anche come segnale di una crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni: secondo la coalizione, infatti, “l’alto numero di cittadini che rinuncia perfino a denunciare i crimini subiti è il sintomo di una pericolosa sfiducia che rischia di delegittimare le istituzioni”. Anche nel programma dell’Ulivo la sicurezza è indicata come “al primo posto nelle preoccupazioni degli italiani” (p. 10); tuttavia, il tema è inserito all’interno di una lettura più articolata, che riconosce l’esistenza della criminalità e dell’insicurezza senza ricorrere a una rappresentazione emergenziale. In una prospettiva in parte analoga si colloca il programma di Democrazia Europea, che interpreta il “riemergere di una criminalità minore” come una delle conseguenze non previste del benessere sociale (p. 9) e ne sottolinea l’impatto sul senso di sicurezza delle persone. Diversamente, nei programmi della Lista Di Pietro e di Rifondazione Comunista la sicurezza non è trattata in relazione alla criminalità o all’insicurezza, ma viene ricondotta, rispettivamente, ai temi della legalità e del corretto funzionamento delle istituzioni, e alle condizioni sociali ed economiche e alla tutela dei diritti, in una prospettiva critica nei confronti delle politiche repressive.

Le differenze tra gli schieramenti emergono con particolare chiarezza nel modo in cui la sicurezza viene connessa al tema dell’immigrazione. Nei programmi di centrodestra, e in particolare in quello della Casa delle Libertà, l’aumento della criminalità e il diffondersi della paura sono frequentemente associati alle ondate migratorie. In questa prospettiva, l’immigrazione è concepita prevalentemente come un fenomeno da contenere e controllare, attraverso il rafforzamento delle politiche di contrasto all’irregolarità e una regolamentazione più stringente dei flussi. Nei programmi dell’Ulivo e di Rifondazione Comunista, al contrario, tale nesso non è presente: l’immigrazione è trattata come un fenomeno sociale da governare, e nel caso dell’Ulivo viene esplicitamente definita come una “risorsa”, pur ribadendo la necessità di contrastare l’immigrazione irregolare.

Anche sul piano delle soluzioni proposte ai problemi connessi alla sicurezza le differenze risultano marcate tra i vari esponenti politici. Nel programma della Casa delle Libertà, la risposta al problema della sicurezza passa attraverso il rafforzamento del controllo del territorio, il sostegno alle forze dell'ordine e una maggiore effettività della pena. L'Ulivo propone un approccio più articolato, che combina repressione e prevenzione e insiste sul coordinamento tra politiche di sicurezza, interventi sociali e governo del territorio. Questa prospettiva è ripresa molto brevemente anche nel programma della Lista Di Pietro, che pone l'accento sul progetto delle "Città Sicure". Democrazia Europea affianca al richiamo al buon funzionamento della giustizia l'esigenza di un rafforzamento del presidio del territorio e del ruolo delle forze di polizia, mentre Rifondazione Comunista colloca la questione della sicurezza all'interno di un più ampio discorso sulla giustizia sociale e sui diritti.

**Elezioni 2006** – Nelle elezioni del 2006, il tema della sicurezza mantiene una posizione centrale nel confronto politico e si colloca in un contesto segnato anche dalla crescente attenzione al terrorismo internazionale. Nei programmi delle due principali coalizioni, tuttavia, la sicurezza e la criminalità diffusa continuano a essere trattate in termini sostanzialmente analoghi a quelli delle tornate precedenti. Nel programma della Casa delle Libertà, la criminalità, in particolare la microcriminalità, è rappresentata come una minaccia persistente: "[i] cosiddetti piccoli reati sono un grande problema per i cittadini: furto in appartamento, furto d'auto, spaccio di droga, prostituzione, etc." (p. 21). A questa diagnosi corrisponde la richiesta di risposte ferme da parte dello Stato, fondate in particolare sulla certezza della pena, sull'inasprimento delle sanzioni e sull'aumento della presenza delle forze di polizia.

Nel programma dell'Unione, la coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi, pur riconoscendo la rilevanza della domanda di sicurezza espressa dai cittadini, il tema è inserito in una prospettiva più articolata: "[l]'allarme sociale deriva da una crescente insicurezza degli individui e delle comunità a fronte di nuovi rischi e pericoli, ma anche a fronte di una vita quotidiana all'interno della quale si moltiplicano i conflitti e sembrano non più efficaci le tradizionali istanze di composizione e di mediazione" (p. 25). Coerentemente, la sicurezza non è concepita come il risultato esclusivo di una risposta repressiva, ma come l'esito di un insieme integrato di politiche che investono il funzionamento della giustizia, la qualità dell'amministrazione pubblica, il governo del territorio e il contrasto alle disuguaglianze.

Le differenze tra le due coalizioni risultano particolarmente evidenti nel modo in cui viene affrontato il tema dell'immigrazione. Nel programma della Casa delle Libertà, il tema dell'immigrazione è trattato prevalentemente come questione di ordine e legalità, con un'enfasi sul rafforzamento dei controlli e sul contrasto dell'immigrazione irregolare. Nel programma dell'Unione, al contrario, l'immigrazione è considerata una componente strutturale delle società contemporanee ed è inquadrata in una prospettiva non securitaria, che privilegia politiche di integrazione e inclusione, pur ribadendo la necessità di governare il fenomeno e contrastarne l'irregolarità.

Questa impostazione emerge non solo nei programmi, ma anche nella comunicazione politica: emblematico è lo spot elettorale della Lega Nord in tema dell'immigrazione regolare<sup>23</sup>, incentrato sulla retorica della "tolleranza zero", che contribuisce a rafforzare una rappresentazione dell'immigrazione come problema di sicurezza e ordine pubblico,

---

<sup>23</sup> Per visionare lo spot, consultare il seguente link <https://www.archivispotpolitici.it/spot/spot/lega-nord-immigrazione-regolare>.

accentuando la dimensione identitaria e securitaria del discorso politico di destra nel 2006.

**Elezioni 2008** – Il 2008 rappresenta il momento di massima centralità e trasversalità del tema della sicurezza. In questa tornata elettorale, la sicurezza assume una posizione prioritaria nei programmi di tutte le principali forze politiche, con la sola eccezione di Sinistra Arcobaleno. Si noti tuttavia che, da questo momento in poi, i programmi elettorali di tutte le forze politiche tendono a essere molto più brevi rispetto agli anni precedenti, risultando quindi anche più difficili da analizzare.

Nei programmi delle principali forze politiche di destra (Il Popolo della Libertà e Lega Nord), il tema della sicurezza viene trattato come una “priorità assoluta” dell’azione di governo, da affrontare con “interventi incisivi e urgenti” (p. 12, Il Popolo della Libertà). Tali interventi, pur articolandosi in una pluralità di misure, ruotano attorno a un rafforzamento complessivo dell’apparato securitario, che include l’aumento delle risorse destinate alla sicurezza, una maggiore presenza delle forze dell’ordine sul territorio e l’attribuzione di poteri più ampi a queste ultime, anche al fine di rafforzare la prevenzione della microcriminalità. È significativo, nel programma del Popolo della Libertà, il riferimento alla necessità di una “tutela dell’ordine pubblico dagli attacchi alla legalità dei vari “disobbedienti”” (p. 13), che sembra contribuire ad ampliare il campo semantico della sicurezza oltre la criminalità comune, includendovi forme di conflitto e contestazione sociale. In questo quadro, il tema dell’immigrazione è esplicitamente associato alla sicurezza e alla legalità. Nei programmi del centrodestra emerge una forte enfasi non solo sul contrasto dell’immigrazione irregolare e sull’espulsione degli stranieri autori di reato, ma anche sul controllo della predicazione fondamentalista. Inoltre, agli immigrati è richiesto il rispetto delle leggi, la conoscenza della lingua italiana e l’adesione ai valori culturali del Paese ospitante. Il nesso tra sicurezza, ordine pubblico e immigrazione costituisce dunque un elemento strutturante del discorso politico di destra nel 2008, come emerge anche dai materiali di comunicazione politica<sup>24</sup>.

In una prospettiva in parte analoga si colloca il programma dell’Italia dei Valori, che affronta il tema della sicurezza attraverso misure di carattere prevalentemente repressivo, quali il rimpatrio degli immigrati irregolari, l’aumento degli organici delle forze di polizia, l’estensione dei sistemi di videosorveglianza e l’inasprimento delle pene per determinati reati. Una posizione simile emerge nel programma dell’Unione di Centro, che afferma come “un nostro dovere rendere la vita dei cittadini più sicura. Le priorità sono: potenziare gli strumenti a disposizione delle Forze dell’Ordine, aumentare i controlli sull’immigrazione e incentivare l’integrazione difendendo fortemente la nostra identità” (p. 12). Anche in questo caso, la prospettiva appare prevalentemente repressiva e si accompagna a un nesso esplicito tra sicurezza, immigrazione e identità culturale.

A sinistra, il tema della sicurezza è invece affrontato secondo impostazioni differenti. Nel programma del Partito Democratico, la sicurezza occupa una posizione di rilievo, al punto da costituire uno dei dieci pilastri programmatici, significativamente intitolato “Sicurezza prima di tutto”. Essa viene affrontata attraverso una serie di interventi che richiamano un’impostazione di tipo emergenziale e punitivo, quali l’approvazione del cosiddetto “pacchetto sicurezza”, l’estensione del “Patto per la sicurezza”, il ricorso a nuove tecnologie per consentire ai cittadini di chiedere e ottenere aiuto in tempi rapidi, l’aumento della presenza di agenti sul territorio e il rafforzamento della certezza della pena. In questo quadro, l’immigrazione, pur non essendo sistematicamente associata alla

<sup>24</sup> Si vedano questi esempi: <https://www.archivispolitici.it/spot/manifesti/pdl-clandestini> e <https://www.archivispolitici.it/spot/manifesti/lega-nord-immigrazione>.

criminalità, è trattata come un fenomeno da governare mediante regole chiare e strumenti di controllo, affiancati da richiami alle politiche di integrazione<sup>25</sup>.

Una distanza più marcata rispetto alla costruzione securitaria del tema emerge invece nel programma della Sinistra l'Arcobaleno. Pur senza ignorare il problema dell'insicurezza, il programma afferma che "la percezione di insicurezza diffusa non trova spiegazioni nella dimensione qualitativa e quantitativa del crimine" e che essa va comunque considerata in quanto espressione di una domanda insoddisfatta di giustizia e di tutela dei diritti (p. 48). Coerentemente con questa impostazione, la sicurezza non è tematizzata in termini di criminalità o ordine pubblico; l'attenzione è rivolta piuttosto alla lotta alla criminalità organizzata, alla sicurezza sul lavoro e alla sicurezza del territorio, per esempio. Sul fronte penale, emerge una critica esplicita alle politiche repressive, giudicate inefficaci e produttive di ulteriore esclusione: si sottolinea infatti la necessità di "ritornare al diritto penale del fatto, ponendolo in contrapposizione al nuovo e pericoloso diritto penale del reo e alla deplorabile prassi dei cosiddetti pacchetti sicurezza, che altro non sono che misure emergenziali populiste e inefficaci" (p. 48). In questo quadro, l'immigrazione è esplicitamente sottratta a una lettura securitaria e ricondotta a un orizzonte di diritti, inclusione e cittadinanza.

**Elezioni 2013**<sup>26</sup> – Nei programmi delle principali forze di destra per le elezioni del 2013 (Popolo della Libertà e Lega Nord), la sicurezza continua a essere costruita come una questione prioritaria, sebbene i problemi concernenti la sicurezza risultino meno nettamente definiti rispetto alle tornate precedenti. Il ventaglio di soluzioni proposte si conferma ampio e articolato e comprende il potenziamento delle capacità operative delle forze dell'ordine; il ricorso a nuove tecnologie, sia da parte degli apparati pubblici sia di soggetti privati, e a strumenti di prevenzione situazionale del crimine; l'adozione di interventi normativi contro il degrado urbano; il rafforzamento dei cosiddetti "Patti territoriali per la sicurezza", che prevedono il coinvolgimento di una pluralità di attori nella prevenzione del crimine; nonché l'intensificazione della lotta contro l'immigrazione irregolare. Il tema dell'immigrazione (irregolare) è trattato esclusivamente in relazione agli interventi in materia di sicurezza.

In questo quadro, è interessante rilevare che la Lega, nei suoi materiali di comunicazione politica, ha associato il tema dell'insicurezza economica a quello dell'immigrazione. Emblematico, in tal senso, è un manifesto che recita "– clandestini + lavoro per i giovani = Prima il Nord!", nel quale la presenza di immigrati irregolari è implicitamente collegata alla difficoltà di accesso al lavoro per i cittadini, rafforzando una costruzione del fenomeno migratorio come problema prioritario per la collettività<sup>27</sup>.

Nel campo del centrosinistra, il tema della sicurezza assume una visibilità più contenuta e risulta meno unitario rispetto a quanto osservato nel campo del centrodestra. Nel programma del Partito Democratico, la sicurezza non occupa una posizione centrale e autonoma, ma viene affrontata prevalentemente in relazione ai temi della legalità e della giustizia, con particolare riferimento alla lotta alle mafie. Il tema dell'immigrazione è trattato in modo marginale e non è associato alla sicurezza: l'unico riferimento esplicito riguarda la cittadinanza, attraverso il richiamo allo *ius soli/ius scholae*. Anche nel programma di Con Monti per l'Italia, la sicurezza non è tematizzata come questione

<sup>25</sup> Questa circostanza emerge anche dai materiali di comunicazione politica; si veda, ad esempio, qui <https://www.archivisopotpolitici.it/spot/manifesti/partito-democratico-sicurezza>.

<sup>26</sup> Nel programma del Movimento 5 Stelle del 2013, il tema della sicurezza non è tematizzato in termini di criminalità o insicurezza, ma risulta assorbito in un più ampio discorso sulla legalità, la trasparenza e il contrasto alla corruzione, rimanendo marginale nel quadro programmatico. Per questa ragione, il programma non è stato analizzato.

<sup>27</sup> Si veda qui <https://www.archivisopotpolitici.it/spot/manifesti/lega-immigrazione>.

emergenziale, legata all'insicurezza urbana o alla microcriminalità. L'attenzione è rivolta soprattutto alla lotta alla mafia, al contrasto della corruzione e dell'evasione fiscale, collocate nel quadro del rafforzamento della legalità e del corretto funzionamento delle istituzioni. La questione migratoria non è trattata in chiave securitaria, ma viene affrontata solo indirettamente e in modo marginale, all'interno di un discorso più ampio sul contrasto alle discriminazioni e sulla difesa dei valori europei, senza essere associata a problemi di sicurezza o ordine pubblico.

Infine, il programma di Sinistra Ecologia Libertà, in continuità con le tornate precedenti, declina il tema della sicurezza riferendosi, ad esempio, alla sicurezza alimentare, alla sicurezza ambientale e alla sicurezza sul lavoro. Nel programma trovano spazio i temi della lotta alla mafia e alla corruzione; tuttavia, è significativo che tali fenomeni non vengano ricondotti a una tradizionale cornice securitaria. Come esplicitato, infatti, "la lotta alle mafie e alla corruzione deve diventare una chiave di lettura dei processi sociali e non essere solo un capitolo delle politiche di sicurezza. Essa è parte di un progetto di società che propone una riforma sociale e morale del Paese" (p. 35). La sicurezza non è dunque trattata come una questione di ordine o repressione, ma viene ricondotta a un più ampio orizzonte di coesione sociale e di contrasto alle disuguaglianze. In questa prospettiva, l'immigrazione è discussa nei termini di diritti, inclusione e cittadinanza.

**Elezioni 2018** – Nei programmi elettorale e nei materiali di comunicazione politica di Lega, Fratelli d'Italia e Forza Italia, la sicurezza è costruita come una priorità dell'azione di governo. La criminalità, la minaccia terroristica e l'insicurezza sono presentate come fenomeni strettamente connessi alla gestione dei confini e all'immigrazione irregolare. In questo quadro, emerge la rappresentazione dell'immigrazione in chiave identitaria e come ambito di competizione per risorse e diritti, come dimostrano, per esempio, gli slogan "Prima gli italiani" e "Stop invasione" che ricorrono nella comunicazione politica della Lega Nord<sup>28</sup>. Le misure proposte includono il rafforzamento dei controlli, il blocco degli sbarchi, l'aumento delle espulsioni, l'estensione dell'iniziativa "Strade sicure" con impegno delle forze armate per la sicurezza delle città, e l'inasprimento delle pene, delineando un'impostazione fortemente orientata alla repressione penale e al rafforzamento dell'autorità dello Stato. A questo si affianca la proposta di un ampliamento dei poteri delle forze dell'ordine e, più in generale, una marcata vicinanza simbolica e politica ai corpi di sicurezza, come evidenziato, ad esempio, da una webcard di Fratelli d'Italia che recita "Dalla parte delle forze dell'ordine e delle forze armate. Sempre"<sup>29</sup>.

Nel campo del centrosinistra e delle forze progressiste, il tema della sicurezza assume invece una visibilità più contenuta e frammentata. Nel programma del Partito Democratico, la sicurezza è ricondotta prevalentemente ai temi della criminalità organizzata e delle diverse forme di illegalità e, parallelamente, al terrorismo e alle paure diffuse ad esso connesse. In questo quadro, viene esplicitamente auspicata una "rottura del paradigma securitario fine a sé stesso" e "una gigantesca scommessa sul valore identitario della cultura del nostro tempo" (p. 8). Più in particolare, nel programma si legge:

"mentre ribadiamo il nostro impegno ... contro tutte le forme di illegalità ... sottolineiamo l'importanza di investire anche in cultura, educazione, cittadinanza attiva. Nessuno può immaginare che finanziare un teatro o un museo sia parte di una strategia di pubblica sicurezza. Ma rivendichiamo l'intuizione che ha portato il nostro Governo -

<sup>28</sup> Si veda qui <https://www.archivispolitici.it/spot/webcard/lega-stop-invasione> e qui <https://www.archivispolitici.it/spot/webcard/lega-prima-gli-italiani>.

<sup>29</sup> Si veda qui <https://www.archivispolitici.it/spot/webcard/fratelli-ditalia-forze-armate>.

dopo il Bataclan – ad affermare il messaggio “Per ogni euro investito in sicurezza, un euro andrà investito in cultura” (p. 8).

In questa prospettiva, l’immigrazione è trattata in una chiave non securitaria, come fenomeno da governare attraverso politiche di integrazione, diritti e cittadinanza, senza essere posta in relazione diretta con la criminalità.

Il programma di Liberi e Uguali non attribuisce centralità al tema della sicurezza intesa come contrasto al terrorismo o alla criminalità; la sicurezza viene piuttosto declinata in termini di sicurezza sociale, ambientale e del lavoro. Sia nel programma sia nei materiali di comunicazione, la lotta alle mafie e alla corruzione occupa una posizione rilevante, ma viene esplicitamente sottratta a una logica repressiva e ricondotta a un più ampio progetto di rafforzamento della democrazia e della legalità<sup>30</sup>. Anche in questo caso, l’immigrazione non è soggetta a una lettura securitaria ma è discussa nel quadro dei diritti fondamentali e delle politiche di inclusione<sup>31</sup>.

Il programma del Movimento 5 Stelle, infine, richiama il tema della sicurezza prevalentemente in relazione al rafforzamento delle forze dell’ordine, alla lotta alla criminalità organizzata, al conflitto d’interesse e alla corruzione. In questo quadro, è significativo il riferimento alla costruzione di nuove strutture carcerarie come strumento per garantire sicurezza e legalità, elemento che segnala un’impostazione punitivo-repressiva. Il tema dell’immigrazione è trattato in una chiave prevalentemente emergenziale, come evidenziato anche da materiali di comunicazione quali la webcard “Immigrazione: obiettivo sbarchi zero. L’Italia non è il campo profughi d’Europa”<sup>32</sup>. Il discorso oscilla tra il contrasto all’immigrazione irregolare e la critica al cosiddetto “business dell’accoglienza”, senza tuttavia costruire un nesso sistematico e diretto tra immigrazione e criminalità.

**Elezioni 2022** – Nelle elezioni del 2022, il tema della sicurezza occupa una posizione centrale nei programmi elettorali di Fratelli d’Italia, Lega Nord e Forza Italia ed è presentato come ambito autonomo dell’azione di governo. Nell’accordo quadro sottoscritto dai tre partiti, l’attenzione si concentra sul contrasto alla criminalità, con un focus specifico su baby gang e microcriminalità, ma anche sulla lotta alle mafie e al terrorismo. Accanto a ciò, il documento programmatico dedica spazio al governo del territorio e al rafforzamento dell’azione delle forze dell’ordine. Le proposte avanzate includono l’emanazione di nuovi decreti sicurezza, l’aumento degli organici delle forze di polizia, un piano straordinario per il sistema carcerario e il potenziamento delle misure di sicurezza urbana. In quest’ultimo ambito rientrano, in particolare, il rafforzamento dell’operazione Strade Sicure, il rilancio della figura del poliziotto di quartiere, l’estensione dei sistemi di videosorveglianza e interventi di riqualificazione delle aree caratterizzate da degrado e illegalità diffusa. Significativo il richiamo all’adozione di norme più severe nei confronti di comportamenti ritenuti lesivi del decoro urbano. Un ulteriore elemento rilevante riguarda il riferimento all’immigrazione irregolare, da contrastare attraverso la gestione dei flussi migratori, la difesa dei confini e l’istituzione di hotspot in territori extraeuropei. In relazione al tema migratorio, la comunicazione politica mantiene una forte componente emotiva, contribuendo a rafforzare l’associazione tra immigrazione e sicurezza<sup>33</sup>.

Anche nel programma di Azione – Italia Viva, il tema della sicurezza è affrontato come ambito autonomo dell’azione di governo. Il programma dedica ampio spazio al

<sup>30</sup> Si veda qui <https://www.archivispotpolitici.it/spot/webcard/liberi-e-uguali-aboliamo-la-mafia-tax> e qui <https://www.archivispotpolitici.it/spot/webcard/liberi-e-uguali-litalia-non-e-vendita>.

<sup>31</sup> Si veda qui <https://www.archivispotpolitici.it/spot/webcard/liberi-e-uguali-800000-ragioni>

<sup>32</sup> Si veda qui <https://www.archivispotpolitici.it/spot/webcard/m5s-immigrazione>.

<sup>33</sup> Si veda, ad esempio, qui <https://www.archivispotpolitici.it/spot/manifesti/lega-credo-stop-sbarchi> e qui <https://www.archivispotpolitici.it/spot/webcard/fratelli-ditalia-contrasto-immigrazione-illegale>.

rafforzamento delle politiche di prevenzione e contrasto della criminalità e del terrorismo, prevedendo, tra le altre misure, l'osservazione mirata dei soggetti a rischio di radicalizzazione, il potenziamento degli strumenti a disposizione delle forze dell'ordine—sia sul piano operativo sia su quello digitale—e il rafforzamento di un modello di “polizia forte, trasparente e a misura di cittadino” (p. 48). In questa prospettiva si collocano le proposte di modernizzazione dei dispositivi di sicurezza a disposizione delle forze dell'ordine. Un'attenzione specifica è inoltre riservata alla lotta alla criminalità organizzata. In tema di immigrazione, l'attenzione è rivolta principalmente alla gestione dei flussi migratori, al rafforzamento dei canali legali di ingresso e alla costruzione di politiche di integrazione, anche in relazione alle esigenze del mercato del lavoro.

Nel campo del centrosinistra e delle forze progressiste, il tema della sicurezza assume una visibilità più limitata e meno unitaria. Nel programma del Partito Democratico, la sicurezza non è tematizzata in termini emergenziali e non compaiono richiami alla microcriminalità, all'insicurezza urbana o all'ordine pubblico. La sicurezza emerge piuttosto in modo indiretto, all'interno di un discorso più ampio sui diritti, sul funzionamento delle istituzioni democratiche e sul contrasto delle mafie, oppure in una prospettiva multidimensionale che include, ad esempio, la sicurezza sul lavoro. È inoltre significativo l'accento posto sulla necessità di investire nella cultura come strumento di contrasto alla diffusione dell'illegalità. Il tema dell'immigrazione è affrontato esclusivamente in relazione alla cittadinanza e ai diritti, in particolare mediante il richiamo allo *ius scholae* (anche nei materiali di comunicazione politica<sup>34</sup>) e alla promozione di politiche di accoglienza e integrazione, senza essere associato alla sicurezza o alla criminalità.

Nel programma di Alleanza Verdi e Sinistra, la sicurezza è declinata soprattutto in termini di sicurezza sociale, ambientale e del lavoro. Il tema dell'insicurezza urbana non è tuttavia ignorato: emerge, infatti, il proposito di dare “dignità e sicurezza ad ogni cittadina e cittadino, ad ogni luogo, anche attraverso opere semplici come la manutenzione, la pulizia, il restauro degli edifici, la piantumazione degli alberi. Segregazione e insicurezza sono alimentate dal degrado” (p. 19). Il programma include anche specifici riferimenti al contrasto alla mafia. Il tema dell'immigrazione è affrontato in una chiave non securitaria e ricondotto all'estensione dei diritti e alla cittadinanza, attraverso il sostegno allo *ius soli* e allo *ius scholae* e, più in generale, a politiche di inclusione.

Il programma del Movimento 5 Stelle affronta il tema della sicurezza in modo frammentato. I riferimenti principali riguardano la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, nonché il rafforzamento della sicurezza nei luoghi di lavoro. Il tema dell'immigrazione è presente in termini di gestione dei flussi e di rafforzamento delle politiche di inclusione e integrazione, ma non è costruito come elemento centrale di un discorso sulla criminalità o sull'insicurezza urbana.

### 3.2. Discorso mediatico

I risultati delle nove ricerche per parole chiave nell'archivio storico del quotidiano *la Repubblica* consentono di distinguerli in due gruppi. L'analisi del primo gruppo di parole chiave (“criminalità e insicurezza”, “criminalità e sicurezza” e “sicurezza e degrado”) ha permesso di identificare aumenti nella copertura mediatica nei primi anni Duemila e un vero e proprio picco nell'anno 2007. Questo dato è rilevante alla luce del fatto che, come illustrato nel capitolo precedente, il 2007 è anche l'anno dove si registra il picco massimo

<sup>34</sup> Si veda qui <https://www.archivispolitici.it/spot/manifesti/partito-democratico-ius-scholae>.

dei reati denunciati e un elevato livello di percezione del rischio della criminalità nel periodo considerato dal progetto di ricerca. In aggiunta, l'anno successivo, il 2008, non è soltanto l'anno di adozione del primo *Pacchetto Sicurezza* da parte dell'allora governo di centrodestra, ma anche l'anno in cui il discorso politico-elettorale risulta, in assoluto e trasversalmente (con l'eccezione di Sinistra Arcobaleno), il più punitivo.

Questi risultati consentono quindi di evidenziare una corrispondenza tra le narrazioni mediatiche e quelle politiche attorno agli anni 2007 e 2008. In questo periodo, sia i media sia la politica si interessano e discutono di sicurezza, anche alla luce di livelli elevati di criminalità, sia oggettiva sia percepita. In sintesi, almeno in questo periodo, i risultati suggeriscono che le preoccupazioni sociali legate alla sicurezza – fondate su alti livelli di criminalità oggettiva e percepita – abbiano orientato sia i discorsi mediatici sia i discorsi e le relative azioni, configurando un modello di tipo *bottom-up*.

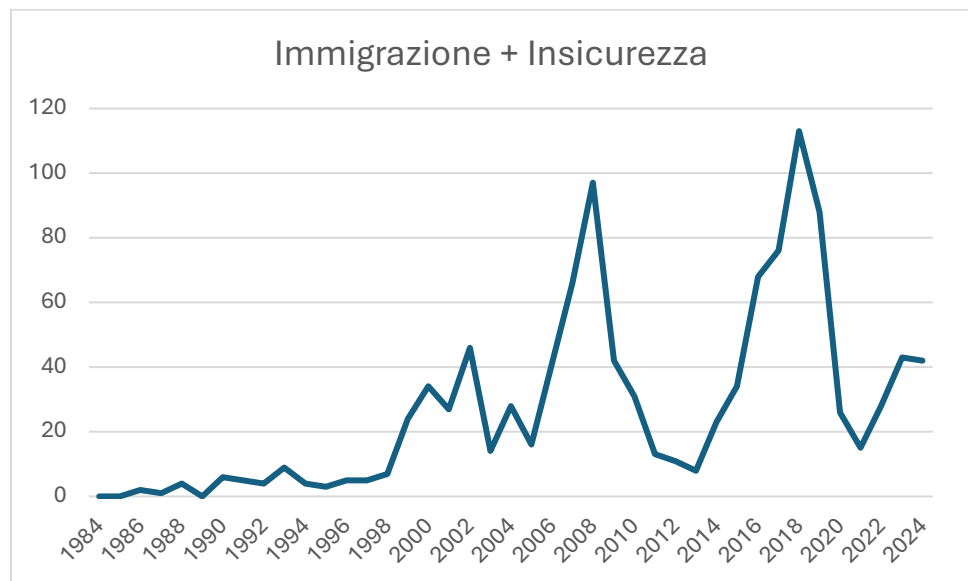
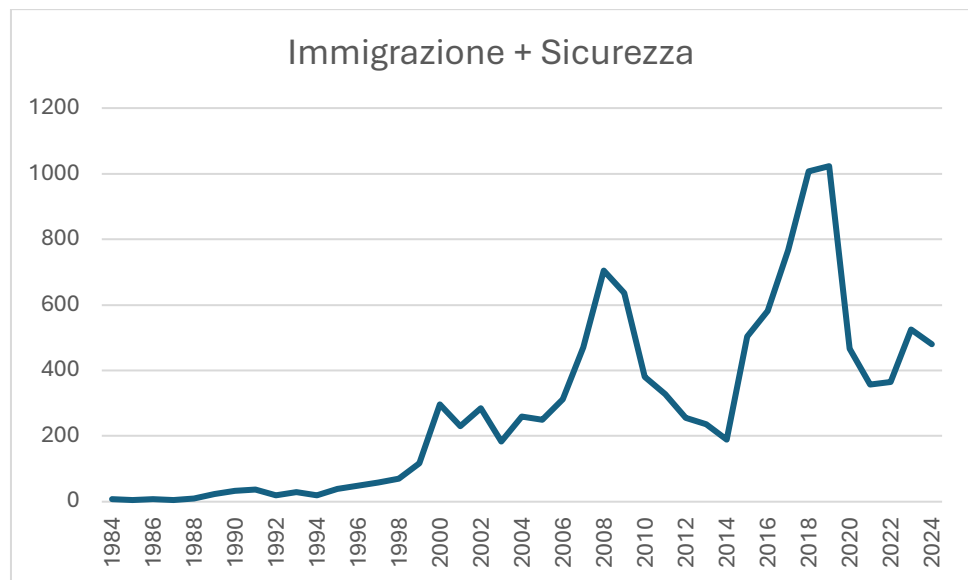
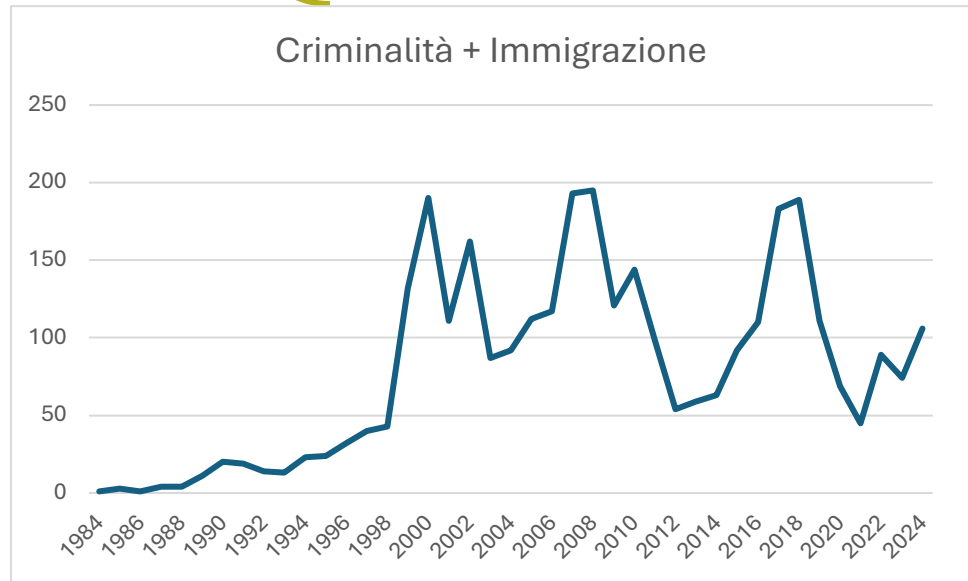


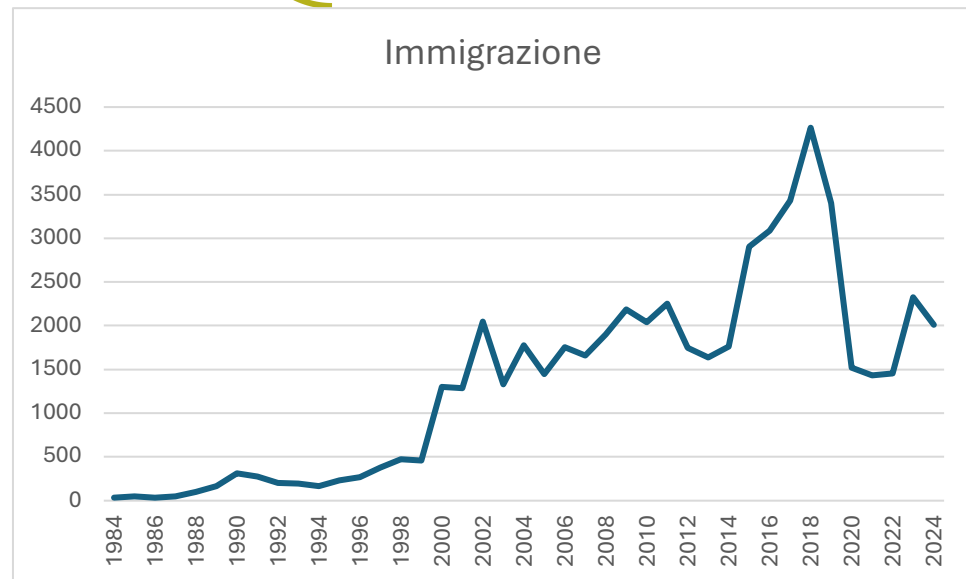


Il quadro si complica quando si va a considerare il secondo gruppo di ricerche per parole chiave: “immigrazione e sicurezza”, “criminalità e immigrazione”, “immigrazione e insicurezza”, “immigrazione”, “criminalità”, e “sicurezza urbana”. Queste sei ricerche per parole chiave mostrano un primo aumento a partire dai primi anni Duemila, un picco attorno all’anno 2008, e un nuovo picco di frequenza a cavallo tra il 2017 e il 2018.

Consideriamo innanzitutto le quattro ricerche per parole chiave che contengono anche la parola chiave “immigrazione”, le quali meritano una trattazione parzialmente separata. Per esempio, le ricerche “immigrazione e sicurezza” e “immigrazione e insicurezza” raggiungono un primo aumento nell’anno 2000, un primo picco nel 2008, e il picco massimo nel 2018. La ricerca “criminalità e immigrazione” ha registrato tre picchi molto simili alla ricerca precedente: il primo nell’anno 2000, il secondo tra il 2007 e il 2008, ed un terzo picco tra il 2017 e il 2018. La ricerca per parola chiave “immigrazione”, inoltre, rivela cospicui aumenti all’inizio degli anni Duemila con picchi nel 2002, nel 2008 e fino al 2011, e dal 2015 fino al 2019, con il livello più alto registrato nel 2018. In tutti questi casi, i picchi registrati possono essere spiegati alla luce dei dati oggettivi sullo sbarco di migranti in Italia, che vedono aumenti nel 1999, 2008, e 2011, per poi raggiungere un vero e proprio picco tra il 2014 e il 2016, anno – quest’ultimo – record in quanto a numero di sbarchi registrati<sup>35</sup>. Questo dato oggettivo sugli sbarchi di immigrati in Italia gioca un ruolo centrale nella comprensione dell’attenzione mediatica al tema. In aggiunta, esso presumibilmente orienta anche l’azione politica che, per esempio negli anni 2017 e 2018, mantiene alti i toni sull’immigrazione nei discorsi politico-elettorali (soprattutto per quanto riguarda le forze di destra in occasione delle elezioni del 2018), e adotta tre decreti sicurezza tra il 2017 e il 2018 – il decreto “Minniti” del 2017 e i due decreti “Salvini” del 2018 – che si occupano, *inter alia*, anche di immigrazione, in modo punitivo.

<sup>35</sup> Si veda per esempio <https://www.openpolis.it/numeri/gli-arrivi-in-italia-di-persone-migranti-negli-ultimi-dieci-anni/> e <https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2023/03/Report-sbarchi-e-accoglienza-1997-2022.pdf>.





All'interno di questo secondo gruppo di ricerche per parole chiave, risultano di particolare interesse anche i risultati relativi alla ricerca con parola chiave "sicurezza urbana". Essi, in modo simile alle altre ricerche per parole chiave di questo gruppo, evidenziano un primo aumento del numero di notizie nell'anno 2000, un primo picco tra il 2007 e il 2009, e il picco maggiore nel 2017. La copertura mediatica della sicurezza urbana sembra dunque procedere di pari passo con l'attenzione riservata al tema della sicurezza – sia nel suo senso generale sia intesa come sicurezza nelle città – in ambito politico. Come illustrato in precedenza, infatti, in occasione delle elezioni del 2008 il tema della sicurezza (che include quello della sicurezza urbana) è centrale nei programmi elettorali in modo trasversale tra i partiti ed è affrontato prevalentemente in chiave punitiva; nelle elezioni del 2018, invece, esso rimane centrale esclusivamente nei programmi delle forze di destra. È inoltre rilevante osservare come quest'ultime includano la sicurezza urbana come priorità in materia di sicurezza in tutte le tornate elettorali considerate. In particolare, nei programmi del 2008 e 2018, le forze di destra auspicano un potenziamento dei poteri delle forze dell'ordine e un aumento del loro numero in città; in quelli del 2018, inoltre, essi fanno esplicito riferimento al progetto "Città Sicure", che prevede l'impiego delle forze armate, e ne auspicano l'adesione da parte delle città per migliorare la propria sicurezza. Analogamente, decreti sicurezza di carattere punitivo anche con riferimento alla sicurezza urbana vengono adottati da un governo di centrodestra nel 2008 e, successivamente, da un governo di centrosinistra nel 2017 e di nuovo di centrodestra nel 2018.

La differenza tra questi risultati e quelli ottenuti dalle ricerche per parole chiave del primo gruppo sta proprio nel fatto che, nel caso della "sicurezza urbana", il picco principale di narrazione mediatica si colloca nel 2017 – anno, questo, in cui i livelli di reati denunciati e di percezione del rischio della criminalità sono in calo. Come abbiamo visto nel capitolo sulla legislazione, il 2017 è infatti un anno particolarmente punitivo da un punto di vista della legislazione. Tuttavia, manca, in questo periodo, una base oggettiva di aumento della criminalità e percezione del rischio della criminalità, che invece subiscono una contrazione. Di conseguenza, forse sulla spinta della narrazione punitiva sull'immigrazione, il tema della sicurezza in quest'ultimo periodo sembra tenuto alto a livello mediatico e politico, anziché trovare origine in istanze sociali reali, configurando così il modello *top-down*.

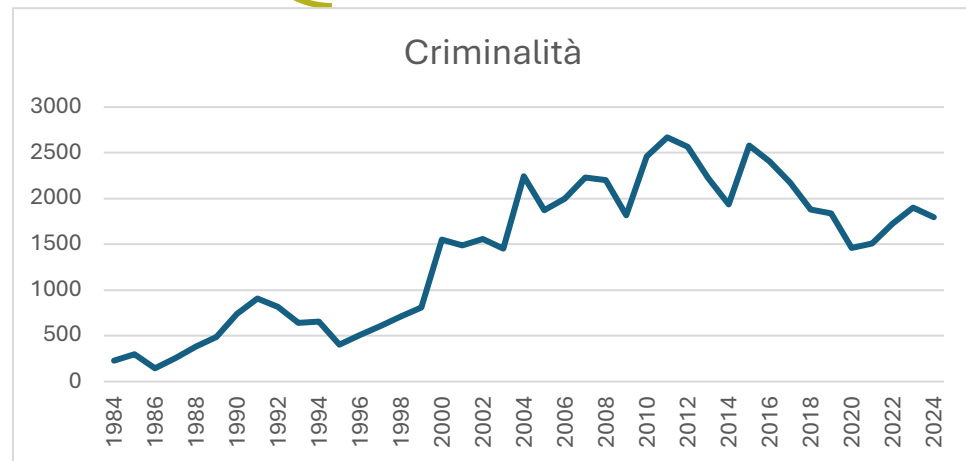
Risultati simili a quelli appena illustrati per la ricerca "sicurezza urbana" vengono registrati anche nel quadro della ricerca per parola chiave "criminalità", con la sola aggiunta di due ulteriori picchi – uno nel 2004 e uno tra il 2010 e il 2012. Anche in questo

caso, infatti, si osserva un aumento nella frequenza di questa parola chiave nei primi anni Duemila, un picco tra il 2006 e il 2007, e l'ultimo picco tra il 2015 e il 2017, oltre ai due ulteriori picchi nel 2004 e tra il 2010 e il 2012, come già accennato. Considerando questi picchi individualmente, si osserva come l'anno 2004 sia un anno in cui si riscontra un aumento nel numero di reati denunciati, e che il 2007 sia l'anno in cui la criminalità raggiunge il livello più alto nel periodo di tempo considerato da questo progetto. Un terzo aumento nella narrazione del quotidiano si osserva tra gli anni 2010 e 2012 con picco massimo di frequenza nel 2011. Questi ultimi sono anni in cui i reati denunciati tornano alti dopo aver subito una lieve contrazione. Di conseguenza, fino al 2011, l'alta frequenza della parola "criminalità" nelle narrazioni mediatiche trova fondamento nell'alto tasso di reati denunciati e di percezione del rischio della criminalità – una base oggettiva che ne spiegherebbe la loro prominenza nelle narrazioni mediatiche.

Questo discorso, tuttavia, non vale quando viene considerato l'ultimo periodo in cui si registra un picco nella frequenza della parola chiave "criminalità" nella narrazione mediatica: tra gli anni 2015 e 2017. In questo periodo, come visto in precedenza, i livelli di criminalità oggettiva e percepita sono infatti in calo. Di conseguenza, anche la ricerca per parola chiave "criminalità" consente di evidenziare come, in quest'ultimo periodo (2015-2017), i discorsi mediatici non siano fondati su istanze sociali "dal basso", bensì orientati da altri fattori, quali, ad esempio, l'elevata attenzione mantenuta sul tema dalla politica.

Per quanto riguarda la politica, è opportuno ricordare che gli anni 2015, 2016 e 2017 sono caratterizzati dal picco massimo degli sbarchi di persone immigrate in Italia, un elemento che ha spinto diversi partiti politici a produrre discorsi di tipo punitivo sull'immigrazione e ad adottare provvedimenti legislativi restrittivi per il suo controllo. Il fatto che, in tali discorsi, l'immigrazione venga spesso presentata come un problema di criminalità, sicurezza e anche di decoro può contribuire a spiegare perché la narrazione mediatica della "sicurezza urbana" e della "criminalità" risulti particolarmente frequente anche in anni in cui i livelli di criminalità e la percezione del rischio criminale sono in diminuzione, come nel periodo 2015-2017.





In breve, questi risultati sembrano rivelare un forte allineamento tra politica e media nelle narrazioni sulla sicurezza: i periodi in cui la stampa dedica maggiore attenzione al tema della sicurezza coincidono infatti con quelli in cui la politica lo affronta nei discorsi elettorali in modo trasversale e punitivo (come durante le elezioni politiche del 2008 e, limitatamente alle forze di destra, del 2018) e attraverso l'adozione di provvedimenti legislativi di natura punitiva (quali i decreti sicurezza del 2008, 2017 e 2018). Se in una prima fase, a cavallo degli anni Duemila e attorno al 2008, tali discorsi risultano sostenuti da dati oggettivi, suggerendo una risposta mediatica e politica a istanze provenienti dal basso (modello *bottom-up*), in una seconda fase, compresa tra il 2016 e il 2018, questa base oggettiva viene meno, configurando invece un modello di tipo *top-down*.

### I risultati: una breve sintesi

L'analisi condotta in questa fase del progetto si è focalizzata sul discorso politico e mediatico sulla sicurezza sia nel suo significato generale sia nella sua specifica accezione di sicurezza urbana. Nel quadro complessivo del progetto di ricerca, essa è funzionale a verificare se il tema della sicurezza venga incluso in tali discorsi in risposta a istanze provenienti dalla società (dinamica *bottom-up*), oppure come elemento di definizione o di sostegno dell'agenda pubblica e di orientamento delle percezioni collettive (dinamica *top-down*).

I risultati principali sono i seguenti:

- A livello di discorso politico-elettorale, il tema della sicurezza è stato inizialmente appannaggio dei partiti di destra e di centrodestra, per poi diventare, a cavallo degli anni Duemila, un tema politico trasversale e, infine, rientrare nell'arsenale tematico ed elettorale delle destre nelle elezioni politiche più recenti. Nel corso dell'intero periodo considerato, le forze di destra tendono ad associare i problemi della sicurezza a quelli dell'immigrazione irregolare; la sicurezza urbana è inoltre presentata come uno dei problemi di sicurezza prioritari, da affrontare anche attraverso un rafforzamento della presenza di polizia e militari e mediante interventi di contrasto al degrado.
- A livello di discorso mediatico sulla sicurezza, i risultati dello studio consentono invece di osservare un aumento nei primi anni Duemila, un picco di narrazione mediatica sulla sicurezza negli anni 2007 e 2008 e – per la maggior parte delle nostre ricerche per parole chiave (sei su nove) – veri e propri picchi di frequenza anche a cavallo tra il 2017 e il 2018.

Nel complesso, si rileva una forte congruenza tra i discorsi politici di natura punitiva e la frequenza di parole chiave rilevanti nelle narrazioni mediatiche sulla sicurezza. In particolare, nel quotidiano *la Repubblica* emerge un aumento significativo di tali parole

nei primi anni Duemila e attorno al 2007 e 2008. Il 2008, in particolare, è l'anno in cui il tema della sicurezza viene affrontato in modo trasversale dai partiti politici, con toni punitivi in campagna elettorale, e in cui il neo eletto governo di centrodestra adotta il primo *Pacchetto Sicurezza*. Una congruenza significativa tra discorsi politico-elettorali e frequenza mediatica di parole chiave legate alla sicurezza si osserva anche attorno al 2017 e al 2018. Questi ultimi sono anni in cui i partiti di destra e centrodestra continuano ad articolare discorsi punitivi sulla sicurezza, in particolare nei mesi precedenti le elezioni politiche nazionali del 2018, e in cui sia coalizioni di centrosinistra nel 2017 sia di centrodestra nel 2018 adottano decreti sicurezza.

Intrecciando questi risultati con quelli emersi in altre fasi del progetto, si può osservare come tali congruenze politico-mediatiche non trovino sempre corrispondenza nei dati relativi all'andamento della criminalità e alla percezione del rischio di criminalità. In particolare, mentre il picco di utilizzo mediatico di parole chiave legate alla sicurezza nel 2007 e 2008 troverebbe una base oggettiva nel picco di reati registrato nel 2007, la stessa base oggettiva risulta assente nel periodo di un altro picco, ossia nel 2017 e 2018. In quest'ultimo periodo, si registra infatti un calo dei reati e della percezione del rischio di criminalità da parte dei cittadini. Ciononostante, nel 2017 il governo di centrosinistra guidato da Gentiloni approva il cosiddetto decreto "Minniti", che adotta disposizioni punitive sia in tema di sicurezza urbana sia di immigrazione. Inoltre, la sicurezza rimane centrale nei discorsi elettorali delle forze di destra nella tornata elettorale del 2018, portando la neoletta coalizione di centrodestra ad adottare, nello stesso anno, i due decreti sicurezza "Salvini".

In sintesi, mentre nei primi anni Duemila e nel 2007/2008 sembra configurarsi un modello di tipo *bottom-up*, in cui istanze provenienti dalla società determinano le narrazioni elettorali e mediatiche nonché l'adozione di provvedimenti legislativi punitivi in materia di sicurezza, nel secondo periodo, che include anche il 2017 e il 2018, sembra che sia il modello *top-down* a trovare applicazione.



## IV: L'impatto sulla fiducia.

### Prime riflessioni

#### 1. Introduzione<sup>36</sup>

Negli ultimi decenni, le democrazie occidentali hanno assistito a una trasformazione profonda delle politiche di sicurezza e controllo sociale. A partire dagli anni Settanta, e con crescente intensità nei primi anni Duemila, la lotta al crimine è stata progressivamente orientata verso strategie più punitive, coercitive e simbolicamente aggressive. Questo mutamento è stato descritto attraverso concetti quali *penal populism* (Bottoms, 1995; Pratt, 2007), *governing through crime* (Simon, 2007) e *punitive turn* (Garland, 2001), che richiamano l'uso della politica penale come strumento di risposta alle paure collettive, all'insicurezza percepita e alle pressioni mediatiche (Garland, 2008; Wacquant, 2006; Simon, 2014). Parallelamente, la criminologia ha prodotto un vasto *corpus* di ricerche dedicate al rapporto tra cittadini e istituzioni penali, in particolare in relazione ai concetti di *procedural justice*, fiducia e legittimità. Questi studi hanno contribuito a spostare l'attenzione dalle logiche puramente strumentali della deterrenza verso dimensioni normative e relazionali dell'autorità. Tuttavia, nonostante la ricchezza di tali contributi, la letteratura presenta una frattura analitica persistente: da un lato, studi sofisticati su fiducia e legittimità; dall'altro, analisi sulle politiche punitive e sull'*enforcement*; raramente, un'integrazione sistematica tra i due livelli.

La presente *review* si colloca in questo spazio di intersezione ancora sotto teorizzato: lo scopo è cercare di comprendere quali siano le implicazioni, dovute a politiche pubbliche punitive, sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni e sui livelli associati di legittimità. In effetti, mentre esistono, come si mostrerà, evidenze sul ruolo centrale della fiducia e della legittimità per il funzionamento del sistema penale, è molto meno chiaro come specifiche scelte di *policy* contribuiscano a costruire, mantenere o erodere tali risorse simboliche. Sarà dunque adottato un approccio ricognitivo e indirettamente integrativo. Infatti, la letteratura che affronta esplicitamente il nesso tra politiche punitive, fiducia e legittimità è relativamente scarsa; per questo motivo l'analisi si concentrerà sui principali assi teorici che consentiranno di ricostruire tale relazione: (a) la teoria della giustizia procedurale; (b) la distinzione concettuale tra *trust* e *confidence*, e la pregnanza teorica di tali concetti; (c) la legittimità come costruito normativo e relazionale. Nel complesso, l'obiettivo non è avanzare una teoria unificata, bensì mappare lo stato dell'arte, evidenziando convergenze, tensioni e lacune.

---

<sup>36</sup> Il quarto capitolo del report è stato realizzato con la collaborazione del Dott. Gregorio Valducci.

## 2. Nota metodologica e perimetro della revisione

Questa revisione si colloca prevalentemente nell'ambito della criminologia, con contributi rilevanti provenienti dai *policing studies*, dalla sociologia del diritto e dalla scienza politica comparata. Sono stati inclusi studi teorici, analisi empiriche quantitative e qualitative, rassegne sistematiche e contributi di sintesi concettuale. Il criterio temporale privilegia i lavori pubblicati negli ultimi quindici anni, periodo in cui la letteratura su giustizia procedurale, fiducia e legittimità ha conosciuto una forte espansione empirica. Tuttavia, sono inclusi anche i contributi classici che costituiscono i fondamenti teorici del campo - in particolare quelli riconducibili alla tradizione inaugurata da Tom R. Tyler - e anche tutti quegli studi che sono stati considerati importanti ai fini della presente revisione.

La letteratura empirica utilizza spesso in modo intercambiabile concetti quali fiducia, *confidence* e legittimità, nonostante essi rimandino a dimensioni analiticamente distinte. Questa sovrapposizione concettuale e operativa ha rilevanti implicazioni per l'analisi degli effetti delle politiche punitive, poiché misure centrate sulla performance possono restituire risultati diversi rispetto a indicatori che catturano aspettative normative o riconoscimento dell'autorità.

Nel complesso, è necessario segnalare che questa revisione evidenzia diverse lacune significative nella letteratura esistente. In primo luogo, manca una teoria integrata che colleghi in modo esplicito le politiche pubbliche punitive ai processi di costruzione della fiducia e della legittimità. In secondo luogo, la maggior parte degli studi empirici si basa su ricerche *cross-sectional*, limitando la possibilità di inferenze causali. Ulteriori limiti riguardano la forte concentrazione geografica della ricerca nei contesti anglosassoni, nonché la scarsa attenzione alle politiche pubbliche come oggetto analitico autonomo. Le politiche punitive sono spesso trattate come sfondo implicito, piuttosto che come variabili esplicative centrali.

## 3. Giustizia procedurale

La teoria della giustizia procedurale nasce come critica ai modelli classici della deterrenza, fondati sull'idea che il rispetto della legge derivi principalmente dal timore della sanzione. In *Why People Obey the Law* - considerato il capostipite della letteratura sul tema - Tom R. Tyler (1990) propone una prospettiva alternativa: le persone obbediscono alla legge quando percepiscono le autorità come legittime, e tale percezione dipende in larga misura dalla correttezza delle procedure decisionali (Tyler e Huo, 2002; Tyler, 2004). Partendo da questa base teorica, la letteratura sulla *procedural justice* solitamente tende a identificare quattro componenti cardine, che indicano gli atteggiamenti che le istituzioni dovrebbero adottare per essere percepite come eque e corrette. Queste componenti si sostanziano nel: (i) garantire ai cittadini la possibilità di esprimere il proprio punto di vista e far sentire la propria voce; (ii) prendere decisioni imparziali e neutrali, in maniera coerente con le informazioni che si hanno a disposizione sullo stato della situazione; (iii) trattare i cittadini con rispetto e in modo dignitoso; (iv) fornire spiegazioni degne di fiducia mostrando le ragioni che si celano dietro alle azioni intraprese (Tyler, 2008; Goodman-Delahunty, 2010).

Nonostante la *procedural justice* sia stata ormai studiata da differenti punti di vista (Trinkner e Cohn, 2014; Blader e Tyler, 2015) e applicata ai più svariati contesti sociali - alcuni esempi tra i più significativi sono il luogo di lavoro (Feldman e Tyler, 2012; Hegtvædt *et al.*, 2022), la famiglia (Brubacher *et al.*, 2009; Thomas *et al.*, 2018) e la scuola (Brasof e Peterson, 2018) -, l'ambito del *policing* rimane quello nodale (Tyler, 2017) e più interessante anche per la presente *review*. Infatti, gli individui che ritengono che le azioni della polizia siano giuste dal punto di vista della procedura, sono anche pronti a considerare quell'istituzione legittima e degna di fiducia (Tyler e Huo, 2002; Sunshine e

Tyler, 2003a; Fischer *et al.*, 2008); in maniera speculare, specifiche forme di *training* ispirate ai meccanismi e principi della *procedural justice* possono, in molti casi, condurre a una percezione positiva da parte dell'opinione pubblica (Goldsmith, 2005; Gibbs *et al.*, 2021). Numerosi studi empirici mostrano che la percezione di giustizia procedurale è positivamente associata a fiducia nella polizia, legittimità percepita e disponibilità alla cooperazione (Sunshine e Tyler, 2003b; Hinds e Murphy, 2007), evidenziando anche alti tassi di soddisfazione nei cittadini in seguito a incontri ravvicinati con agenti di polizia che hanno adottato atteggiamenti procedurali (Reiss, 1971; Mastrofski *et al.*, 1996; McCluskey, 2003; Tyler e Wakslak, 2004; Wells, 2007; Tyler e Fagan, 2008). Si tratta, tra l'altro, di un circolo virtuoso: gli agenti che ritengono di essere considerati positivamente nella propria comunità e che percepiscono un forte sostegno pubblico sono poi più inclini ad aderire a pratiche improntate alla giustizia procedurale (Pass *et al.*, 2025). Questi risultati sono stati replicati in diversi contesti nazionali, suggerendo una certa robustezza del modello.

Un aspetto spesso trascurato nelle applicazioni iniziali del paradigma riguarda il ruolo del contesto istituzionale e politico. Sebbene la teoria della giustizia procedurale si concentri sulle interazioni micro, diversi autori hanno sottolineato che tali interazioni sono interpretate dai cittadini alla luce di cornici più ampie, che includono narrazioni mediatiche, esperienze storiche e politiche pubbliche (Jackson *et al.*, 2012). In particolare, la possibile influenza dei media è un argomento senz'altro centrale e già ampiamente dibattuto (Jackson *et al.*, 2009; Skogan, 2009; Boda e Szabó, 2011). In questo senso, le politiche punitive possono costituire un *background normativo* che influenza il modo in cui le interazioni procedurali vengono interpretate: anche comportamenti formalmente corretti da parte degli agenti possono essere letti come strumentali se inseriti in un contesto percepito come repressivo o discriminatorio. D'altro canto, è pur vero che azioni giuste delle autorità dal punto di vista procedurale possono mandare importanti segnali ai cittadini legati all'identità personale e sociale, comunicando di conseguenza norme e valori condivisi (Sunshine e Tyler 2003; Tyler e Blader, 2003; Bradford, 2016; Schaap e Saarikkomäki, 2022).

Negli ultimi anni, il paradigma della giustizia procedurale è stato oggetto di critiche crescenti. Alcuni studi mettono in discussione la direzionalità causale tra giustizia procedurale e legittimità, suggerendo che cittadini con atteggiamenti positivi preesistenti tendano a valutare più favorevolmente anche le procedure (Wolfe *et al.*, 2016). Altri, come si vedrà meglio in seguito, evidenziano forti variazioni nei risultati in base a etnia, classe sociale e contesto urbano. Si tratta di critiche che devono essere tenute presenti anche ai fini della presente revisione, poiché indicano che la giustizia procedurale, pur essendo un fattore importante, potrebbe non essere sufficiente a contrastare gli effetti delegittimanti di politiche pubbliche punitive adottate a livello macro.

## 4. Trust e confidence

La fiducia ha un ruolo centrale nel paradigma della *procedural justice*, dal momento che un sentimento di fiducia nei confronti delle istituzioni – e della polizia in particolare – è intimamente connesso a un riconoscimento di legittimità dell'istituzione stessa e a un più generale quadro di supporto normativo. Tuttavia, nel più ampio panorama degli studi di giustizia procedurale, appare doveroso distinguere tra una fiducia intesa come *confidence* e un'altra concepita come *trust* (Jackson e Bradford, 2010a). La prima si riferisce ad un supporto generalizzato alla polizia come istituzione (Cao, 2015), considerando dunque il punto di vista non solo di chi ha avuto un contatto diretto con essa, ma dell'intera popolazione (Hohl *et al.*, 2010). La seconda appare invece più complessa e sfaccettata. Essa è connessa all'integrità della polizia e implica dunque aspettative morali, percezioni di correttezza e convinzioni circa l'uso appropriato del

potere (Albrecht, 2019): la fiducia intesa come *trust* non riguarda solo il passato, ma soprattutto ciò che le persone si aspettano accadrà se e quando entreranno di nuovo in contatto con la polizia (Jackson *et al.*, 2011); è anche necessario, per rafforzarla, che i cittadini abbiano la percezione di essere trattati con atteggiamenti equi e corretti e che il crimine sia affrontato in maniera efficace (Sargeant, 2017). Questa distinzione è particolarmente rilevante quando si analizzano gli effetti delle politiche punitive. Politiche fortemente repressive possono non intaccare immediatamente la fiducia-*confidence* – soprattutto se accompagnate da una retorica di efficacia – ma erodere progressivamente la fiducia-*trust*, compromettendo la relazione normativa tra cittadini e istituzioni.

In ogni caso, è riconosciuta in maniera unanime la centralità di entrambe queste dimensioni fiduciarie nell'operato della polizia. Infatti, una mancanza di fiducia – tanto intesa come *confidence* quanto come *trust* – può minare la percezione di legittimità dell'istituzione (Hohl *et al.*, 2013). Un sentimento di fiducia presso l'opinione pubblica può, al contrario, aiutare l'operato della polizia (Skogan, 2009); è altrettanto vero che, senza fiducia, la polizia sarebbe molto limitata nella possibilità di svolgere il suo lavoro (Rosenbaum *et al.*, 2005).

La letteratura empirica sul rapporto tra fiducia e *policing* mostra in modo consistente come la fiducia nei confronti della polizia non costituisca un atteggiamento stabile e uniforme, ma una disposizione dinamica e situazionale, sensibile sia alle modalità di azione della polizia sia alle esperienze di contatto diretto con essa. Numerosi studi evidenziano infatti che la fiducia può variare in funzione dei diversi approcci di *policing* adottati e delle interazioni concrete tra cittadini e forze dell'ordine, e che tanto processi di lungo periodo quanto singoli eventi critici – incluse pratiche percepite come scorrette – possono contribuire al suo rafforzamento o alla sua erosione (Hohl *et al.*, 2013). Le valutazioni dell'operato della polizia risultano influenzate da fattori quali la visibilità degli agenti sul territorio, la percezione della loro disponibilità e prontezza nell'intervento, e l'impressione di trattamenti differenti nei confronti di diversi gruppi sociali (Jackson *et al.*, 2011; Merry *et al.*, 2012). In questa prospettiva, la qualità delle relazioni tra comunità e polizia locale assume un ruolo centrale: tendono a esprimere livelli più elevati di fiducia coloro che conoscono personalmente gli agenti, anche solo per nome o di vista, e chi ritiene di poter esercitare una qualche influenza sulle decisioni di *policing* nel proprio contesto territoriale (Merry *et al.*, 2012). Le interazioni, positive o negative, influiscono nella formazione della percezione pubblica, con un peso maggiore delle esperienze negative, che risultano avere un impatto più marcato rispetto agli incontri positivi; al contrario, questi ultimi possono accrescere la fiducia, la sicurezza percepita e la disponibilità alla cooperazione con la polizia (Miller e D'Souza, 2016; Wedlock e Tapley, 2016). Accanto a queste dimensioni relazionali e situazionali, la letteratura segnala inoltre l'importanza di fattori socio-demografici e identitari – quali genere, etnia, religione, status migratorio, età, identità di genere e orientamento sessuale, nonché condizioni di salute fisica e mentale – che strutturano in modo significativo le percezioni individuali del *policing* e contribuiscono a spiegare le differenze nei livelli di fiducia osservati tra gruppi sociali (Cao *et al.*, 1998; Ren *et al.*, 2005; Merry *et al.*, 2012; Miles-Johnson, 2013; Murphy, 2013; Bradford *et al.*, 2017a; Sindall *et al.*, 2017; Jackson e Bradford, 2019; Chambers *et al.*, 2020; Morrell *et al.*, 2020; Pass *et al.*, 2020; Gibbs *et al.*, 2021; Madon e Murphy, 2021).

Dal punto di vista metodologico, questo corpo di ricerca si è sviluppato prevalentemente attraverso approcci quantitativi, orientati a individuare i fattori associati a livelli più elevati o più bassi di fiducia nei confronti della polizia. In tale ambito, le variabili esplicative sono state generalmente organizzate lungo due principali assi analitici. Un primo filone privilegia i fattori individuali, includendo variabili demografiche – quali genere (Correia *et al.*, 1996), età (Hale e Uglow, 1997), appartenenza etnica (Fustenberg e Wellford, 1973; Scaglione e Condon, 1980) e livello di istruzione (Correia *et al.*, 1996) –

nonché dimensioni attitudinali e aspetti biografici o sociali, come l'esperienza di vittimizzazione (Priest e Carter, 1999) o il grado di integrazione sociale. Questo approccio si fonda sull'assunto che la fiducia nella polizia rappresenti l'espressione di una più generale predisposizione individuale alla fiducia, istituzionale o interpersonale, e fa spesso ricorso ad analisi statistiche bivariate, e solo più raramente multivariate, che tendono a marginalizzare il contesto relazionale e istituzionale in cui prende forma il rapporto tra cittadini e apparati del controllo. Un secondo filone di studi (Griffiths e Winfree, 1982; Murty *et al.*, 1990; Wachholz e Miedema, 2000; Hohl *et al.*, 2010) attribuisce invece un ruolo centrale alla dimensione relazionale, concentrandosi sulle esperienze di contatto diretto tra cittadini e polizia (considerate sia in termini quantitativi sia qualitativi), sulla presenza e visibilità delle forze dell'ordine, sulla percezione di correttezza, imparzialità e professionalità dell'azione di polizia, sui tempi di risposta alle richieste di intervento e sulla valutazione dell'efficacia delle pratiche di *enforcement*. In questa prospettiva, la fiducia viene interpretata come un atteggiamento situato, plasmato dall'interazione concreta e ripetuta tra cittadini e istituzioni.

Nonostante l'ampiezza di questo filone di ricerca, risultano relativamente pochi gli studi che integrano in modo sistematico entrambe queste dimensioni analitiche, così come appaiono rari i contributi che adottano approcci metodologici capaci di collocare la fiducia nella polizia all'interno di una cornice interpretativa più ampia, in grado di coglierne anche le componenti simboliche, emotive e sociali. Alcune ricerche hanno tentato di colmare questa lacuna ricorrendo a metodologie qualitative, esplorando la fiducia come fenomeno complesso e stratificato, radicato nelle esperienze quotidiane e nei significati attribuiti all'autorità (Walklate, 1998). In questa stessa direzione si collocano approcci più recenti (Cornelli, 2015), che propongono di analizzare la fiducia nella polizia come un vero e proprio campo emotivo, all'interno del quale percezioni, esperienze, opinioni ed emozioni – tanto individuali quanto collettive – interagiscono e talvolta entrano in tensione, contribuendo alla costruzione di quel legame affettivo, più o meno solido, che connette i cittadini alle forze dell'ordine

## 5. Legitimacy

Il concetto di *legitimacy* occupa una posizione centrale nella criminologia contemporanea, in particolare negli studi sul *policing*. In termini generali, la legittimità può essere definita come la convinzione che un'autorità abbia il diritto di esercitare potere e che le sue decisioni meritino obbedienza (Tankebe e Liebling, 2013). Tuttavia, al di là di questa definizione generalmente condivisa, la letteratura presenta una notevole eterogeneità concettuale. Nella prospettiva sviluppata da Tom R. Tyler, la legittimità è prevalentemente intesa come un atteggiamento psicologico individuale, fondato su un senso interiorizzato di obbligo a obbedire (Tyler, 2006). Tale approccio ha avuto un'enorme influenza empirica, poiché ha consentito di operationalizzare la legittimità – che è di per sé un concetto normativo e teorico complesso – attraverso indicatori survey relativamente semplici, come l'obbligo percepito di rispettare le decisioni della polizia o dei tribunali (Gau, 2011; Hough, 2012; Dawson, 2018; Peyton *et al.*, 2019). Accanto a questa impostazione, altri autori hanno criticato una concezione eccessivamente individualistica e "attitudinale" della legittimità, sottolineandone la dimensione sociale, relazionale e dinamica. In particolare, l'approccio dialogico proposto da Anthony Bottoms e Justice Tankebe concepisce la legittimità come il risultato di un processo continuo di rivendicazione e riconoscimento tra autorità e cittadini (Bottoms e Tankebe, 2012). In questa prospettiva, la legittimità non è una risorsa posseduta una volta per tutte, ma un equilibrio instabile che può essere rafforzato o eroso nel tempo.

Sulla base di questi sviluppi teorici, diversi studi hanno proposto di scomporre la legittimità in dimensioni distinte. Jonathan Jackson e Ben Bradford distinguono tra: (a) obbligo di obbedire; (b) allineamento normativo; (c) legalità percepita (Jackson e

Bradford, 2010b). Questa articolazione ha permesso di evidenziare come il semplice riconoscimento dell'autorità non implichi necessariamente un'identificazione normativa con i valori che essa rappresenta. Questa distinzione potrebbe risultare particolarmente rilevante per l'analisi delle politiche punitive. Politiche fortemente repressive possono mantenere, o addirittura rafforzare nel breve periodo, l'obbligo percepito di obbedire, facendo leva su strumenti coercitivi. Tuttavia, esse rischiano di compromettere l'allineamento normativo, producendo forme di obbedienza strumentale e fragile, scarsamente sostenibili nel lungo periodo.

Inoltre, è stato osservato che la percezione della legalità dell'azione di polizia non è sufficiente a cogliere le esperienze che gli individui maturano nel rapporto quotidiano con le forze dell'ordine, poiché, nel valutare il comportamento della polizia, le persone raramente fanno riferimento diretto alla legge (Meares *et al.*, 2015; Worden e McLean, 2018). Probabilmente anche per questa ragione, nella letteratura più recente sul *policing* la legittimità della polizia è stata generalmente concettualizzata in due modi principali: (a) come obbligo percepito di obbedire alla polizia e come allineamento normativo con essa (Bradford *et al.*, 2017b; Bradford *et al.*, 2017c; Huq *et al.*, 2017; Trinker *et al.*, 2018; Kyprianides *et al.*, 2022); oppure (b) come fiducia generalizzata nei confronti della polizia (Murphy, 2013; Wolfe e McLean, 2021; Li e Sun, 2025).

Un contributo recente significativo alla teoria della legittimità è offerto da Hamm, Wolfe, Cavanagh e Lee (2022), che affrontano un problema metodologico e concettuale emerso: l'ampia varietà di modi in cui la legittimità viene definita e misurata nella letteratura sul *policing* rischia di limitare uno sviluppo teorico coerente. Gli autori propongono il *Concentric Diagram of Legitimacy* come strumento organizzativo per ricondurre i diversi approcci a un quadro integrato. Secondo la loro prospettiva, la teoria della legittimità non può essere ridotta a un singolo atteggiamento o comportamento, ma deve essere articolata in una serie di proposizioni teoriche che colleghino l'autorità al consenso, il supporto organizzativo e l'approvazione pubblica, nonché il ruolo delle interazioni tra polizia e cittadini e del contesto sociale più ampio. Questa proposta mira a superare la frammentazione concettuale esistente, sviluppando una cornice che renda esplicite le relazioni tra differenti determinanti della legittimità e che consenta di confrontare in modo più rigoroso risultati empirici provenienti da diversi studi e contesti.

Infine, un ultimo elemento interessante, emerso con forza nella letteratura recente (Weitzer e Tuch, 1999; Brunson e Miller, 2006; Fine *et al.*, 2021), riguarda la distribuzione diseguale della legittimità tra gruppi sociali. Studi condotti in diversi contesti mostrano come minoranze etniche, giovani e gruppi socio-economicamente svantaggiati tendano a esprimere livelli più bassi di legittimità percepita, spesso in relazione a esperienze dirette o indirette di controllo selettivo e discriminazione. Questo dato assume particolare rilevanza in relazione alle politiche punitive, che tendono a colpire in modo sproporzionato proprio questi gruppi, rafforzando dinamiche di esclusione simbolica e disallineamento normativo.

## 6. Fiducia, legittimità e politiche punitive: una sintesi teorica orientata alla domanda di ricerca

La letteratura criminologica e socio-giuridica converge nel considerare fiducia e legittimità non come semplici atteggiamenti individuali, ma come risorse centrali per il funzionamento ordinario e sostenibile del sistema penale. In continuità con la teoria della *procedural justice*, numerosi studi mostrano che quando le istituzioni del controllo – in particolare la polizia e i tribunali – sono percepite come legittime, la conformità alle norme tende a essere più volontaria, riducendo la dipendenza da strategie coercitive ad alto costo sociale ed economico (Tyler e Fagan, 2008). In questa prospettiva, la fiducia istituzionale non rappresenta soltanto un esito desiderabile delle politiche di sicurezza,

ma una componente strutturale del sistema penale, strettamente connessa alla cooperazione dei cittadini, alla disponibilità a denunciare i reati e all'accettazione delle decisioni dell'autorità, anche quando sfavorevoli. Corda (2025) evidenzia come l'applicazione concreta del diritto penale possa influenzare la fiducia nel sistema e la legittimità percepita. Egli propone una tassonomia delle "crisi di performance" della pena: iper-intensità (punizioni eccessive), iper-selettività (applicazione discriminatoria) e opacità delle sanzioni (mancanza di trasparenza o coerenza). Queste dinamiche sistemiche mostrano che non bastano procedure corrette a livello individuale: l'effetto cumulativo delle scelte punitive può minare la percezione di equità e giustizia, riducendo la fiducia pubblica nelle istituzioni penali. La letteratura comparativa, in particolare quella europea, ha evidenziato come contesti caratterizzati da elevati livelli di fiducia generalizzata e di fiducia nelle istituzioni tendano a sviluppare sistemi penali meno repressivi, con minore ricorso alla detenzione e maggiore enfasi su sanzioni alternative e approcci inclusivi (Lappi-Seppälä, 2011). Inoltre, anche all'interno degli stessi penitenziari, atteggiamenti procedurali possono influenzare positivamente l'identità dei detenuti (Marina e Holman, 2025). Al contrario, società segnate da bassi livelli di fiducia, elevata polarizzazione sociale e disuguaglianze marcate appaiono più inclini a sostenere politiche penali severe. Questo filone suggerisce l'esistenza di una relazione bidirezionale: la sfiducia alimenta la domanda politica di punizione, mentre politiche fortemente punitive contribuiscono, nel medio-lungo periodo, a erodere ulteriormente la fiducia e la legittimità istituzionale. Questa dinamica emerge con particolare chiarezza nella letteratura sulla *mass incarceration*, che analizza il caso statunitense come esempio paradigmatico di circolo vizioso tra punitività e crisi di legittimità. L'espansione del sistema carcerario e delle pratiche di controllo penale è stata associata a effetti sociali profondamente diseguali, concentrando i costi della punizione su specifiche comunità e gruppi sociali. Tali processi hanno contribuito a una delegittimazione delle istituzioni penali, in particolare nelle comunità afroamericane e latinoamericane, dove polizia e sistema giudiziario vengono frequentemente percepiti come strumenti di controllo piuttosto che di protezione (Wacquant, 2006; Simon, 2014). Numerosi studi hanno inoltre evidenziato come livelli più elevati di fiducia nella polizia siano associati a una maggiore percezione di sicurezza e a una riduzione della paura del crimine (Alda *et al.*, 2017; Singer *et al.*, 2018), indipendentemente dai tassi oggettivi di criminalità (Baker *et al.*, 1983; Box *et al.*, 1988). Altri lavori mostrano come la fiducia nelle istituzioni del controllo sia correlata a una minore propensione alla violazione delle norme e a forme di *compliance* più volontaria, rafforzando l'idea che la legittimità rappresenti un'alternativa funzionale all'uso intensivo della coercizione (Bayley, 1994; LaFree, 1998; Pino, 2001).

Fatte queste considerazioni, si può cercare di avvicinare la domanda di ricerca. La letteratura sul populismo penale ha mostrato come, in molti contesti democratici, le politiche penali siano sempre più orientate a rispondere a paure collettive e percezioni di insicurezza, spesso amplificate dai media, piuttosto che essere ancorate a evidenze empiriche sull'efficacia nel ridurre il crimine (Bottoms, 1995; Pratt e Clark, 2005; Pratt, 2007). In questo quadro, la severità dell'*enforcement* assume una funzione eminentemente simbolica: da un lato può rafforzare temporaneamente la fiducia-*confidence* di una parte dell'opinione pubblica; dall'altro, invia segnali di esclusione, stigmatizzazione e sospetto verso gruppi specifici, con effetti potenzialmente negativi su fiducia-*trust* e legittimità. Questi meccanismi sono particolarmente evidenti nel campo del *policing* urbano. Studi su strategie di *broken windows*, *zero tolerance* e *incivility policing* mostrano risultati ambivalenti: se da un lato alcuni lavori segnalano benefici limitati in termini di ordine percepito, dall'altro emerge come tali approcci producano pratiche di controllo selettive e fortemente intrusive, che colpiscono in modo sproporzionato gruppi socialmente vulnerabili (Sampson e Raudenbush, 1999; Harcourt, 2001; Fagan *et al.*, 2010). Anche quando formalmente legali, queste pratiche tendono a essere percepite come arbitrarie e

ingiuste, erodendo la fiducia e la legittimità della polizia e producendo un disallineamento normativo tra cittadini e istituzioni (Bradford *et al.*, 2009; Tyler *et al.*, 2014). Un contributo teorico particolarmente utile per interpretare la diffusione delle pratiche di *incivility policing* nel contesto urbano è offerto da Pavel Pospěch (2020), che colloca tali strategie all'interno di trasformazioni sociali, politiche e spaziali di più ampia portata. L'autore mostra come la crescente domanda di interventi legali contro comportamenti percepiti come disordinati o devianti sia riconducibile, da un lato, all'affermazione di orientamenti punitivi e di una mentalità *law and order*, storicamente influenzata dalle teorie delle *broken windows* e dalle politiche di *zero tolerance*, e, dall'altro, ai processi di privatizzazione e regolazione selettiva dello spazio pubblico. In questa prospettiva, il *policing* delle inciviltà non risponde soltanto a esigenze di sicurezza, ma riflette conflitti più ampi sul controllo simbolico e materiale della città, spesso a scapito di gruppi socialmente marginalizzati, come le persone senza dimora. Un elemento di particolare interesse, in relazione alla presente analisi, è il tentativo di collegare l'espansione di queste pratiche non solo a dinamiche istituzionali o punitive, ma anche a fattori culturali e relazionali, quali i livelli di fiducia generalizzata, le forme di fiducia quotidiana e gli immaginari di comunità che orientano le aspettative sociali sull'ordine urbano e sul ruolo della polizia.

Un filone di ricerca affine e particolarmente rilevante riguarda il coinvolgimento delle forze di polizia locali nell'*enforcement* delle politiche migratorie, soprattutto nel contesto statunitense. Programmi come il 287(g), che autorizzano le polizie locali a svolgere funzioni di controllo tipicamente riservate alle autorità federali in materia di immigrazione, sono stati al centro di un ampio dibattito sui loro effetti in termini di fiducia, cooperazione e legittimità istituzionale. Una parte della letteratura evidenzia come tali pratiche possano indebolire le relazioni tra polizia e comunità di immigrati, riducendo la disponibilità a collaborare con le forze dell'ordine e a denunciare i reati, in particolare tra i cittadini latinoamericani e tra coloro che si trovano in condizioni di vulnerabilità legate allo status migratorio (Theodore e Habans, 2016). Studi qualitativi e *survey-based* mostrano come esperienze di contatto con la polizia in cui emergono controlli sull'immigrazione, percezioni di trattamento ingiusto o timori legati alla documentazione producano effetti di isolamento sociale e una marcata esitazione nel ricorrere alla polizia, con conseguenze negative sulla sicurezza complessiva delle comunità coinvolte. Altri contributi, tuttavia, restituiscono un quadro più sfumato. Analisi basate su dati rappresentativi a livello nazionale suggeriscono che la mera presenza di programmi come il 287(g) non incide automaticamente sulla fiducia degli immigrati nei confronti della polizia, mentre fattori quali il senso di sicurezza, la percezione di minacce esterne e variabili demografiche sembrano esercitare un'influenza più significativa (Dzordzormenyoh e Boateng, 2024). In questa prospettiva, l'*enforcement* delle politiche sull'immigrazione non rappresenterebbe di per sé una determinante centrale della fiducia, se non in combinazione con altri elementi contestuali e relazionali. Risultati più recenti invitano però a distinguere tra l'esistenza formale dei programmi e le modalità concrete della loro implementazione. Studi che analizzano in dettaglio gli accordi formali che disciplinano l'implementazione del programma 287(g) mostrano come le pratiche operative, la frequenza dei contatti e il tipo di interazioni tra polizia e cittadini siano cruciali nel determinare gli effetti sulla fiducia e sulla cooperazione (McCann *et al.*, 2024). In questa linea, ricerche longitudinali condotte in contesti locali segnati da controversie politiche sull'immigrazione indicano un peggioramento delle percezioni della polizia, un aumento dei controlli percepiti e una riduzione della propensione a denunciare i reati tra i residenti latinoamericani, anche indipendentemente dallo status giuridico (Vidales *et al.*, 2009). Nel loro insieme, questi studi suggeriscono che gli effetti dell'*enforcement* delle politiche migratorie sulla fiducia e sulla legittimità della polizia non siano né automatici né uniformi, ma dipendano in modo decisivo dal contesto istituzionale, dalle pratiche quotidiane di *policing* e dalle

relazioni preesistenti tra polizia e comunità. Tuttavia, la letteratura converge nel segnalare che, soprattutto in contesti caratterizzati da disuguaglianze strutturali e da politiche punitive più ampie, il coinvolgimento della polizia nell'*enforcement* migratorio tende a produrre rischi significativi di erosione della fiducia e di disallineamento normativo tra istituzioni e cittadini.

Infine, la letteratura sulle esperienze vicarie (Weitzer, 2002; Rosenbaum *et al.*, 2005) evidenzia come eventi critici – quali proteste, disordini o episodi di violenza poliziesca – possano incidere profondamente sulla fiducia e sulla legittimità istituzionale anche in assenza di esperienze dirette (Nägel e Lutter, 2021; Reny e Newman, 2021). In contesti caratterizzati da politiche punitive e da forme di *enforcement* particolarmente intrusive, eventi critici come quelli presentati sopra tendono a essere interpretati non come fatti isolati, ma come conferme di un orientamento repressivo più ampio. Attraverso le narrazioni mediatiche, tali eventi contribuiscono così a rafforzare dinamiche di sfiducia generalizzata nei confronti delle istituzioni di controllo.

Nel loro insieme, questi filoni suggeriscono che le politiche pubbliche punitive non producono effetti soltanto in termini di controllo del crimine, ma incidono profondamente sulle relazioni simboliche e normative tra cittadini e istituzioni, con implicazioni rilevanti per la fiducia e la legittimità democratica. Proprio in questa intersezione tra *procedural justice*, fiducia istituzionale e punitività si colloca la domanda di ricerca che ha guidato la presente review.

## 7. Conclusioni

Questa revisione della letteratura criminologica mostra che, nonostante l'ampia produzione su giustizia procedurale, fiducia e legittimità, il nesso tra politiche pubbliche punitive e atteggiamenti dei cittadini rimane in larga misura indiretto e sottosviluppato. Le evidenze disponibili suggeriscono che politiche fortemente orientate alla repressione comportino rischi significativi per la fiducia istituzionale e per la legittimità delle autorità penali, soprattutto nei confronti dei gruppi più vulnerabili.

Dal punto di vista teorico, emerge la necessità di superare approcci eccessivamente micro-orientati e di integrare l'analisi delle politiche pubbliche nei modelli di fiducia e legittimità. Sul piano empirico, appaiono cruciali studi longitudinali, comparativi e multi-livello, capaci di cogliere gli effetti cumulativi delle politiche punitive nel tempo.

Nel complesso, la letteratura suggerisce che la legittimità non possa essere costruita esclusivamente attraverso strategie procedurali o comunicative, ma richieda una coerenza più profonda tra pratiche istituzionali, scelte di *policy* e valori normativi condivisi. In assenza di tale coerenza, le politiche punitive rischiano di produrre benefici simbolici di breve periodo a fronte di costi significativi in termini di fiducia e sostenibilità della governance penale nel lungo periodo.



## Bibliografia

- Aebi, M. F. and Linde, A. (2010), *Is There a Crime Drop in Western Europe?*, «European Journal of Criminal Policy and Research», 6 (4), pp. 251-277
- Albrecht, J. F. (2019), *Evaluating Police-Community Relations Globally*, in J. F. Albrecht et al. (ed. by), *Policing and Minority Communities*, Berlin: Springer, pp. 3-10
- Alda, E. et al. (2017), *Confidence in the police and the fear of crime in the developing world*, «Policing: An International Journal of Police Strategies & Management», 40 (2), pp. 366-379
- Baker, M. H. et al. (1983), *The impact of a crime wave. Perceptions, fear and confidence in the police*, «Law & Society Review», 17 (2), pp. 319-335
- Barbagli, M. (1999), *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna: Il Mulino
- Barbagli, M. (2003), *Introduzione*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp. 9-45
- Bayley, D. H. (1994), *Police for the future*, New York: Oxford University Press
- Beale, S. S. (2006), *The News Media's Influence on Criminal Justice Policy. How Market-Driven News Promotes Punitiveness*, «William & Mary Law Review», 48 (2), pp. 397-418
- Beckett, K. (1994), *Setting the Public Agenda. "Street Crime" and Drug Use in American Politics*, «Social Problems», 41 (3), pp. 425-447
- Beckett, K. (1997), *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*, Oxford: Oxford University Press
- Bianchetti, R. (2012), *Mass media, insicurezza sociale e recenti orientamenti di politica penale*, Assago-Milano: Unicopli
- Bianchetti, R. (2018), *La paura del crimine. Un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano: Giuffré
- Bianchetti, R. (2019), *Sentimenti, risentimenti e politica criminale: un'indagine qualitativa in tema di legislazione penale compulsiva*, «Archivio Penale», online [<https://archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=93f3fd64-d674-4596-a2f1-0cef369342f7&idarticolo=18604>]
- Blader, S. L. and Tyler, T. R. (2015), *Relational models of procedural justice*, In R. S. Cropanzano and M. L. Ambrose (ed. by), *The Oxford handbook of justice in the workplace*, Oxford: Oxford University Press, pp. 351-369

Boda, Z. and Szabó, G. (2011), *The media and attitudes towards crime and the justice system*, «European Journal of Criminology», 8 (4), pp. 329-342

Bottoms, A. (1995), *The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*, in C. Clarkson and R. Morgan (ed. by), *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford: Clarendon Press, pp. 17-49

Bottoms, A. and Tankebe, J. (2012), *Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice*, «The journal of criminal law and criminology», 102 (1), pp. 119-170

Box, S. et al. (1988), *Explaining fear of crime*, «British Journal of Criminology», 28 (3), pp. 340-356

Bradford, B. et al. (2009), *Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police*, «Policing & Society», 19 (1), pp. 20-46

Bradford, B. (2016), *The dog that never quite barked: Social identity and the persistence of police legitimacy*, In M. Bosworth et al. (ed. by), *Changing Contours of Criminal Justice: Research, Politics and Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 29-41

Bradford, B. et al. (2017a), *A leap of faith? Trust in the police among immigrants in England and Wales*, «The British Journal of Criminology», 57 (2), pp. 381-401

Bradford, B. et al. (2017b), *Identity, legitimacy and "making sense" of police use of force*, «Policing», 40 (3), pp. 614-627

Bradford, B. et al. (2017c), *Ethnicity, group position and police legitimacy. Early findings from the European Social Survey 1*, in D. Oberwittler and S. Roché (ed. by), *Police-citizen relations across the world: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy*, London: Taylor and Francis, pp. 46-72

Brasof, M. and Peterson, K. (2018), *Creating procedural justice and legitimate authority within school discipline systems through youth court*, «Psychology in the Schools», 55 (7), pp. 832-849

Brubacher, M. R. et al. (2009), *Procedural justice in resolving family disputes: Implications for childhood bullying*, «Psychology, Public Policy, and Law», 15 (3), pp. 149-167

Brunson, R. K. and Miller, J. (2006), *Young Black men and urban policing in the United States*, «British Journal of Criminology», 46 (4), pp. 613-640

Cao, L. et al. (1998), *Public attitudes toward the police. A comparative study between Japan and America*, «Journal of Criminal Justice», 26 (4), pp. 279-289

Cao, L. (2015), *Differentiating confidence in the police, trust in the police, and satisfaction with the police*, «Policing: An International Journal of Police Strategies and Management», 38 (2), pp. 239-249

Ceretti, A. e Cornelli, R. (2013), *Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Milano: Feltrinelli

Ceretti, A. e Cornelli, R. (2019), *Il diritto a non avere paura. Sicurezza, populismo penale e questione democratica*, «Diritto penale e processo», 25 (11), pp. 1481-1491

Chambers, D. L. et al. (2020), *Predicting trust in the police: the impact of instrumental and expressive concerns in street-identified Black-American men and women*, «Policing: an International Journal of Police Strategies & Management», 43 (6), pp. 917-933

Corda, A. (2025), *The legitimacy of criminal law and the performance crises of penalty*, «Criminal Law Forum», 36, pp. 351-380

Cornelli, R. (2008), *Paura e ordine nella modernità*, Milano: Giuffrè

Cornelli, R. (2015), *Procedural justice e campo emotivo: uno studio sulla fiducia dei giovani nelle forze dell'ordine in base ai dati italiani della ISRD3*, «Rassegna Italiana di Criminologia», 9 (3), pp. 234-243

Cornelli, R. (2016), *La paura nel campo penale. Una riflessione sull'intreccio tra paura, violenza e ordine come tratto costitutivo delle società moderne*, «Questione giustizia», online [[https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-paura-nel-campo-penale\\_07-09-2016.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-paura-nel-campo-penale_07-09-2016.php)]

Cornelli, R. e Rossi, L. S. (2025), *La deriva punitiva della politica criminale in Italia. Analisi empirica della legislazione penale e della sicurezza degli ultimi trent'anni*, «Diritto penale contemporaneo – Rivista Trimestrale», 25 (3), pp. 89-115

Correia, M. E. et al. (1996), *Public perceptions of state police. An analysis of individual-level and contextual variables*, «Journal of Criminal Justice», 24 (1), pp. 17-28

Dal Lago, A. (1999), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano: Feltrinelli

Dawson, A. (2018), *Police legitimacy and homicide: A macro-comparative analysis*, «Social Forces», 97 (2), pp. 841-866

De Giorgi, A. (2002), *Il governo dell'eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine*, Verona: Ombre Corte

Dzordzormenyoh, M. K. and Boateng, F. D. (2024), *Immigration Policy and Attitudes Toward the Police: Does Immigration Policy Influence Immigrants' Confidence in Their Local Police Departments?*, «The American Behavioral Scientist», online [<https://doi-org.pros1.lib.unimi.it/10.1177/00027642241300914>]

Enns, P. K. (2014), *The Public's Increasing Punitiveness and Its Influence on Mass Incarceration in the United States*, «American Journal of Political Science», 58 (4), pp. 857-872

Enns, P. K. (2016), *Incarceration Nation. How the United States Became the Most Punitive Democracy in the World*, Cambridge: Cambridge University Press

Fagan, J. A. et al. (2010), *Street Stops and Broken Windows Revisited: The Demography and Logic of Proactive Policing in a Safe and Changing City*, in S. K. Rice and M. D. White (ed. by), *Race, ethnicity, and policing: new and essential readings*, Oxford: Oxford University Press, pp. 309-348

Feldman, Y. and Tyler, T. R. (2012), *Mandated justice: The potential promise and possible pitfalls of mandating procedural justice in the workplace*, «Regulation & Governance», 6 (1), pp. 46-65

Fine, A. D. et al. (2021), *Perceptions of police legitimacy and bias from ages 13 to 22 among Black, Latino, and White justice-involved males*, «Law and Human Behavior», 45 (3), pp. 243-255

Fischer, R. et al. (2008), *Support for resistance among Iraqi students: an exploratory study*, «Basic and Applied Social Psychology», 30 (2), pp. 167-175

Furstenberg, F. F. and Wellford, C. F. (1973), *Calling the police. The evaluation of police service*, «Law & Society Review», 7 (3), pp. 393-406

Garland, D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago: University of Chicago Press

Garland, D. (2008), *On the concept of moral panic*, «Crime, Media, Culture: An International Journal», 4 (1), pp. 9-30

Gau, J. M. (2011), *The convergent and discriminant validity of procedural justice and police legitimacy: An empirical test of core theoretical propositions*, «Journal of Criminal Justice», 39 (6), pp. 489-498

Gibbs, V. et al. (2021), *Police interactions and the autistic community: perceptions of procedural justice*, «Disability and Society», pp. 1-18

Goldsmith, A. (2005), *Police reform and the problem of trust*, «Theoretical Criminology», 9 (4), pp. 443-470

Goodman-Delahunty, J. (2010), *Four Ingredients: New Recipes for Procedural Justice in Australian Policing*, «Policing: a Journal of Policy and Practice», 4 (4), pp. 403-410

Griffiths, C. T. and Winfree, T. L. (1982), *Attitudes towards the police. A comparison of Canadian and American adolescents*, «International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice», 6 (1-2), pp. 127-141

Hale, C. and Uglow, S. (1997), *The police and public in Scotland. An analysis of data from the British and Scottish crime survey 1982-1996*, «Crime and Criminal Justice Research Findings No. 33», Scottish Executive Central Research Unit, Edinburg

Hamm, J. A. et al. (2022), *(Re)Organizing legitimacy theory*, «Legal and Criminological Psychology», 27 (2), pp. 129-146

Harcourt, B. E. (2001), *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Cambridge: Harvard University Press

Hegtvedt, K. A. et al. (2022), *Power and procedure: Gaining legitimacy in the workplace*, «Social Forces», 101 (1), pp. 176-201

Hinds, L. and Murphy, K. (2007), *Public satisfaction with police: using procedural justice to improve police legitimacy*, «Australian and New Zealand Journal of Criminology», 40 (1), pp. 27-42

Hohl, K. et al. (2010), *Influencing trust and confidence in the London Metropolitan Police: Results from an experiment testing the effect of leaflet drops on public opinion*, «The British Journal of Criminology», 50 (3), pp. 491-513

Hohl, K. et al. (2013), *The effect of the 2011 London disorder on public opinion of police and attitudes towards crime, disorder, and sentencing*, «Policing: A Journal of Policy and Practice», 7 (1), pp. 12-20

Hough, M. (2012), *Researching trust in the police and trust in justice: A UK perspective*, «Policing and Society», 22 (3), pp. 332-345

Huq, A. Z. et al. (2017), *Legitimizing practices: Revisiting the predicates of police legitimacy*, «The British Journal of Criminology», 57 (5), pp. 1101-1122

Jackson, J. and Bradford, B. (2010a), *What is Trust and Confidence in the Police?*, «Policing: A Journal of Policy and Practice», 4 (3), pp. 241-248

Jackson, J. and Bradford, B. (2010b), *Police Legitimacy: A Conceptual Review*, «SSRN», online [<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1684507>]

Jackson, J. and Bradford, B. (2019), *Measuring public attitudes towards the police*, «Technical Report of Public Safety Canada», online [[10.13140/RG.2.2.36499.84003](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36499.84003)]

Jackson, J. et al. (2009), *Does the fear of crime erode public confidence in policing?*, «Policing: A Journal of Policy and Practice», 3 (1), pp. 100-111

Jackson, J. *et al.* (2011), *Developing European indicators of trust in justice*, «European Journal of Criminology», 8 (4), pp. 267-285

Jackson, J. *et al.* (2012), *Just authority? Trust in the police in England and Wales*, Willan Publishing: London

Jennings, W. *et al.* (2016), *Penal Populism and the Public Thermostat. Crime, Public Punitiveness, and Public Policy*, «Governance», 30 (3), pp. 463-481

Jennings, W. *et al.* (2017), *Moral Panics and Punctuated Equilibrium in Public Policy. An Analysis of the Criminal Justice Policy Agenda in Britain*, «Policy Studies Journal», 48 (1), pp. 207-234

Karstedt, S. and Endtricht, R. (2022), *Crime And Punishment: Public Opinion And Political Law-And-Order Rhetoric In Europe 1996–2019*, «The British Journal of Criminology», 6 (5), pp. 1116-1135

Kingdon, J. W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harlow: Longman

Kübler, D. and de Maillard, J. (2022), *Why European mayors emphasize urban security. Evidence from a survey in 28 European countries*, «European Journal of Criminology», 19 (4), pp. 712-729

Kyprianides, A. *et al.* (2022), *Relational and instrumental perspectives on compliance with the law among people experiencing homelessness*, «Law and Human Behavior», 46 (1), pp. 1-14

Lafree, G. (1998), *Losing legitimacy. Street crime and the decline of social institutions in America*, London: Routledge

Lappi-Seppälä, T. (2011), *Explaining imprisonment in Europe*, «European Journal of Criminology», 8 (4), pp. 303-328

Lee, M. (2007), *Inventing Fear of Crime. Criminology and the Politics of Anxiety*, Portland: Willan Publishing

Li, L. and Sun, I. Y. (2025), *Procedural justice and police legitimacy. Untangling the effects of racial and ethnic combinations between the police and civilians*, «Criminal Justice Review», 50 (2), pp. 170-190

Loo, D. D. and Grimes, R. M. (2004), *Polls, politics, and crime. The 'law and order' issue of the 1960s*, «Western Criminology Review», 5 (1), pp. 50-67

Madon, N. S. and Murphy, K. (2021), *Police bias and diminished trust in police: a role for procedural justice?*, «Policing: An International Journal», 44 (6), pp. 1031-1045

Maneri, M. (2001), *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, «Rassegna Italiana di Sociologia», 42 (1), pp. 5-40

Marina, I. F. and Holman, A. C. (2025), *Perceived Procedural Justice, Criminal Identity, and Self-Concept Among Incarcerated Persons: The Indirect Effect of Prison Social Climate*, «Criminal Justice and Behavior», online [<https://doi.org/10.1177/00938548251379860>]

Mastrofski, S. D. *et al.* (1996), *Compliance on demand: the public's response to specific police requests*, «Journal of Research in Crime and Delinquency», 33 (3), pp. 269-305

McCann, W. S. *et al.* (2024), *An analysis of 287(g) program memorandums of agreement*, «Journal of International Migration and Integration», 25 (2), pp. 1043-1071

McCluskey, J. D. (2003), *Police requests for compliance: Coercive and procedurally just tactics*, New York: LFB Scholarly Publishing

Meares, T. L. *et al.* (2015), *Lawful or fair? How cops and laypeople perceive good policing*, «The Journal of Criminal Law & Criminology», 105 (2), pp. 297-343

Medina-Ariza, J. (2006), *Politics of crime in Spain, 1978-2004*, «Punishment & Society», 8 (2), pp. 183-201

Melossi, D. (2004), *In a peaceful life. A proposito di multiculturalismo e sicurezza*, «Inchiesta», 34 (143), pp. 5-17

Merry, S. *et al.* (2012), *Drivers of public trust and confidence in police in the UK*, «International Journal of Police Science and Management», 14 (2), pp. 118-135

Merzagora Betsos, I. e Travaini, G. V. (2003), *Criminalità e paura. Una relazione complessa*, «Difesa sociale», 82 (3), pp. 51-74

Miles-Johnson, T. (2013), *Confidence and trust in police: How sexual identity difference shapes perceptions of police*, «Current Issues in Criminal Justice», 25 (2), pp. 685-702

Miller, J. and D'Souza, A. (2016), *Indirect effects of police searches on community attitudes to the police: resentment or reassurance?*, «The British Journal of Criminology», 56 (3), pp. 456-478

Morrell, K. *et al.* (2020), *What does it mean when we ask the public if they are 'confident' in policing? The trust, fairness, presence model of 'public confidence*, «International Journal of Police Science & Management», 22 (2), pp. 111-122

Mosconi, G. (2017), *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, «Studi sulla questione criminale», 12 (1-2), pp. 171-198

Murphy, K. (2013), *Policing at the margins: Fostering trust and cooperation among ethnic minority groups*, «Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism», 8 (2), pp. 185-199

Murty, K. *et al.* (1990), *The image of the police in Black Atlanta communities*, «Journal of Police Science and Administration», 17 (4), pp. 250-257

Nägel, C. and Lutter, M. (2021), *The 2017 French riots and trust in the police: A quasi-experimental approach*, «European Journal of Criminology», 20 (1), pp. 270-291

Nicholson-Crotty, S. *et al.* (2009), *Dynamic Representation(s). Federal Criminal Justice Policy and an Alternative Dimension of Public Mood*, «Political Behavior», 31 (4), pp. 629-655

Pass, M. D. *et al.* (2020), *To trust or distrust? Unpacking ethnic minority immigrants' trust in police*, «British Journal of Criminology», 60 (5), pp. 1320-1341

Pass, M. D. *et al.* (2025), *Police officers' perceptions of citizens and support for procedural justice policing: the mediating roles of identity and self-legitimacy*, «Policing and Society», online [<https://doi.org/10.1080/10439463.2025.2540345>]

Peyton, K. *et al.* (2019), *A field experiment on community policing and police legitimacy*, «Proceedings of the National Academy of Sciences», 116 (40), pp. 19894-19898

Pickett, J. T. (2019), *Public opinion and criminal justice policy. Theory and research*, «Annual Review of Criminology», 2 (1), pp. 405-428

Pino, N. W. (2001), *Community policing and social capital*, «Policing: an International Journal of Police Strategies & Management», 24 (2), pp. 200-215

Pitch, T. (2006), *Prevenire e punire*, «Studi sulla questione criminale», 1 (1), pp. 11-32

Pospěch, P. (2020), *Policing cities: Incivility, disorder, and societal transformations*, «Sociology Compass», 15 (3), pp. 1-12

- Pratt, J. (2007), *Penal Populism*, London: Routledge
- Pratt, J. and Clark, M. (2005), *Penal populism in New Zealand*, «Punishment & Society», 7 (3), pp. 303-322
- Priest, T. B. and Carter, D. B. (1999), *Evaluation of police performance in an African American Sample*, «Journal of Criminal Justice», 27 (5), pp. 457-465
- Ramirez, M. D. (2013), *Punitive sentiment*, «Criminology», 51 (2), pp. 329-364
- Reiss, A. J. (1971), *The police and the public*, New Haven: Yale University Press
- Ren, L. et al. (2005), *Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference*, «Journal of Criminal Justice», 33 (1), pp. 55-66
- Reny, T. T. and Newman, B. J. (2021), *The opinion-mobilizing effect of social protest against police violence: evidence from the 2020 George Floyd protests*, «The American Political Science Review», 116 (3), pp. 1161-1164
- Rosenbaum, D. P. et al. (2005), *Attitudes toward the police: The effects of direct and vicarious experience*, «Police Quarterly», 8 (3), pp. 343-365
- Sampson, R. J. and Raudenbush, S. W. (1999), *Systematic social observation of public spaces: a new look at disorders in public neighborhoods*, «The American Journal of Sociology», 105 (3), pp. 603-651
- Sargeant, E. (2017), *Policing and collective efficacy: The relative importance of police effectiveness, procedural justice and the obligation to obey police*, «Policing and Society», 27 (8), pp. 927-940
- Scaglione, R. and Condon, R. G. (1980), *Determinants of attitudes towards city police*, «Criminology», 17 (4), pp. 485-494
- Schaap, D. and Saarikkomäki, E. (2022), *Rethinking police procedural justice*, «Theoretical criminology», 26 (3), pp. 416-433
- Selmini, R. (2020), *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma: Carocci
- Selmini, R. e Arcidiacono, R. (2015), *La criminalità in Italia. Tendenze, evoluzione e caratteristiche di alcuni fenomeni criminali*, Urbino: Arti Grafiche Editoriali
- Shi, L. et al. (2020), *The public salience of crime, 1960–2014. Age–period–cohort and time–series analyses*, «Criminology», 58 (3), pp. 568-593
- 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
- Simon, J. (2014), *Mass Incarceration on Trial*, New York: The New Press
- Sindall, K. et al. (2017), *Young people and the formation of attitudes towards the police*, «European Journal of Criminology», 14 (3), pp. 344-364
- Singer, A. J. et al. (2019), *Victimization, fear of crime, and trust in criminal justice institutions*, «Crime & Delinquency», 65 (6), pp. 822-844
- Skogan, W. G. (2009), *Concern about crime and confidence in the police: Reassurance or accountability?*, «Police Quarterly», 12 (3), pp. 301-318
- Sunshine, J. and Tyler, T. R. (2003b), *Moral solidarity, identification with the community, and the importance of procedural justice: The police as prototypical representatives of a group's moral values*, «Social Psychology Quarterly», 66 (2), pp. 153-165

Tankebe, J. and Liebling, A. (ed. by), *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*, Oxford: Oxford University Press

Theodore, N. and Habans, R. (2016), *Policing immigrant communities: Latino perceptions of police involvement in immigration enforcement*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», 42 (6), pp. 970-988

Thomas, K. et al. (2018), *Parental legitimacy, procedural justice, and compliance with parental rules among Brazilian pre adolescents*, «International Journal of Child, Youth and Family Studies», 9 (3), pp. 21-46

Tonry, M. (2004), *Punishment and politics: evidence and emulation in the making of English crime control policy*, Cullompton: Willan Publishing

Trinkner, R. and Cohn, E. S. (2014), *Putting the social back in legal socialization: Procedural justice, legitimacy, and cynicism in legal and nonlegal authorities*, «Law And Human Behavior», 38 (6), pp. 602-617

Trinkner, R. et al. (2018), *Bounded authority: Expanding "appropriate" police behavior beyond procedural justice*, «Law And Human Behavior», 42 (3), pp. 280-293

Tyler, T. R. (1990), *Why People Obey the Law*, New Haven-London: Yale University Press

Tyler, T. R. (2004), *Enhancing Police Legitimacy*, «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», 593 (1), pp. 84-99

Tyler, T. R. (2006), *Psychological perspectives on legitimacy and legitimation*, «Annual Review of Psychology», 57 (1), pp. 375-400

Tyler, T. R. (2008), *Psychology and Institutional Design*, «Review of Law and Economics», 4 (3), pp. 801-887

Tyler, T. R. (2017), *Procedural justice and policing: A rush to judgment?*, «Annual Review of Law and Social Science», 13 (1), pp. 29-53

Tyler, T. R. and Blader, S. L. (2003), *The group engagement model. Procedural justice, social identity, and cooperative behavior*, «Personality and Social Psychology Review», 7 (4), pp. 349-361

Tyler, T. R. and Fagan, J. (2008), *Legitimacy and cooperation: why do people help the police fight crime in their communities?*, «Ohio State Journal of Criminal Law», 6, pp. 231-275

Tyler, T. R. and Huo, Y. J. (2002), *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*, New York: Russell Sage

Tyler, T. R. and Wakslak, C. J. (2004), *Profiling and police legitimacy: procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority*, «Criminology», 42 (2), pp. 253-282

Tyler, T. R. et al. (2014), *Street stops and police legitimacy: teachable moments in young urban men's legal socialization*, «Journal of Empirical Legal Studies», 11 (4), pp. 751-785

Vianello, F. e Padovan, D. (1999), *Criminalità e paura: la costruzione sociale dell'insicurezza*, «Dei Delitti e delle Pene», 1-2, pp. 247-286

Vidales, G. et al. (2009), *Police and immigration enforcement: Impacts on latino(a) residents' perceptions of police*, «Policing», 32 (4), pp. 631-653

Wachholz, S. and Miedema, B. (2000), *Risk, fear, harm. Immigrant women's perceptions of the "policing solution" to woman abuse*, «Crime, Law and Social Change», 34, pp. 301-317

Wacquant, L. (2006), *Punire i poveri: il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma: Derive Approdi

Walklate, S. (1998), *Crime and community: Fear or trust?*, «The British Journal of Sociology», 49 (4), pp. 550-569

Weaver, V. M. (2007), *Frontlash. Race and the development of punitive crime policy*, «Studies in American Political Development», 21 (2), pp. 230-265

Wedlock, E. and Tapley, J. (2016), *What works in supporting victims of crime: A rapid evidence assessment*, «Victims' Commissioner Report», online [<https://cdn.websitebuilder.service.justice.gov.uk/uploads/sites/6/2021/12/VC-What-works-in-supporting-victims-of-crime-Review-2016.pdf>]

Weitzer, R. and Tuch, S. A. (1999), *Race, class, and perceptions of discrimination by the police*, «Crime & Delinquency», 45 (4), pp. 494-507

Weitzer, R. (2002), *Incidents of police misconduct and public opinion*, «Journal of Criminal Justice», 30 (5), pp. 397-408

Wells, W. (2007), *Type of contact and evaluations of police officers: the effects of procedural justice across three types of police-citizen contacts*, «Journal of Criminal Justice», 35 (6), pp. 612-621

Wenzelburger, G. (2014), *Parties, Institutions and the Politics of Law and Order. How Political Institutions and Partisan Ideologies Shape Law-and-Order Spending in Twenty Western Industrialized Countries*, «British Journal of Political Science», 45 (3), pp. 663-687

Wenzelburger, G. (2020), *The Partisan Politics of Law and Order*, Oxford: Oxford University Press

Wenzelburger, G. and Staff, H. (2017), *The 'third way' and the politics of law and order. Explaining differences in law and order policies between Blair's New Labour and Schröder's SPD*, «European Journal of Political Research», 56 (3), pp. 553-577

Wolfe, S. E. and McLean, K. (2021), *Is it un-American to view the police as illegitimate? The role of national identity in the legal socialization process*, «The Journal of Social Issues», 77 (2), pp. 577-599

Wolfe, S. E. et al. (2016), *Is the effect of procedural justice on police legitimacy invariant? Testing the generality of procedural justice and competing antecedents of legitimacy*, «Journal Of Quantitative Criminology», 32 (2), pp. 253-282

Worden, R. E. and McLean, S. J. (2018), *Measuring, managing, and enhancing procedural justice in policing: Promise and pitfalls*, «Criminal Justice Policy Review», 29 (2), pp. 149-171