

Rivista trim. di Scienza  
dell'Amministrazione  
n. 4, 2005

Il concetto di sicurezza  
e le politiche per la sicurezza

*Sociologo*: "Il problema è che i cittadini oggi parlano solo di sicurezza e insicurezza".

*Aristotele*: "Allora è chiaro, se i cittadini ne parlano, l'insicurezza è una questione politica, o come dite voi che avete studiato solo il latino, sociale".

*Sociologo* (rinfrancato): "Sì. Sì, è una questione sociale e politica. È uno dei problemi capitali del nostro tempo".

*Platone*: "E allora perché ci fai perdere tempo con la sicurezza come causa finale di qualcosa che non si riesce a definire razionalmente? La sicurezza non è mica una cosa, e neanche l'insicurezza.

Non sarà un modo di ragionare da sofisti che mira a ingannare i cittadini?".

*Sociologo* (imbarazzato): "C'è chi lo dice, qualche estremista".

(Dal Lago, A., 2006. *La favola della sicurezza: un dialogo tra filosofi antichi e un sociologo*).

Garantire la *sicurezza* dei cittadini è la principale funzione degli stati moderni. A partire dagli scritti classici di Machiavelli e Hobbes, il concetto di sicurezza si ricollega ad una più generale riflessione sul rapporto tra la sfera delle libertà individuali e quella dei poteri e delle competenze dell'autorità pubblica. Si tratta di un rapporto in continua evoluzione, dapprima orientato verso una *concezione minima* di tutela della sicurezza – intesa come mera salvaguardia dell'incolumità fisica e della proprietà dei cittadini da parte dello stato – che è andata nei secoli progressivamente estendendosi fino ad includere, oggi, un ampio spettro di attività fondate sul presupposto della desiderabilità di un intervento pubblico a protezione di sempre nuovi diritti civili, sociali e politici. Molteplici istituzioni, politiche pubbliche, organizzazioni specializzate, gruppi e movimenti collettivi si sono fatti carico, nel corso degli anni, del compito di affrontare o di sollevare – nei confronti del pubblico – problematiche connesse alla sicurezza: dei confini nazionali, dell'incolumità fisica, della proprietà, del lavoro, della salute, dell'ambiente, ecc. Quando si parla di sicurezza, dunque, sembra opportuno delimitare in via preliminare il perimetro semantico del concetto e il suo raggio di applicabilità ai referenti empirici che si intendono osservare ai fini della ricerca. Compito tanto più delicato

\* Dipartimento di Scienze della Politica, Università di Pisa.

quanto più, per l'appunto, quello di sicurezza ha assunto le fattezze di una sorta di *concetto-fisarmonica*, capace di espandere o di restringere considerevolmente la propria estensione a seconda del "vento ideologico" di volta in volta predominante<sup>1</sup>.

Nel corso dell'ultimo decennio il discorso intorno alla sicurezza degli stati e dei cittadini ha nuovamente guadagnato una crescente attenzione nel dibattito pubblico e nelle agende politiche e decisionali dei governi. In un'epoca caratterizzata dall'emergere e dall'affermarsi di fenomeni nuovi e complessi, come i processi di globalizzazione, il terrorismo internazionale o la catastrofica minaccia del *global warming*, un senso di instabilità e di incertezza nelle relazioni sociali, economiche e politiche ha progressivamente avvolto e talvolta spazzato via i tradizionali sistemi di credenze e pratiche, mettendo in crisi istituzioni consolidate. Questo stato di cose ha portato numerosi scienziati sociali ad interrogarsi in merito al significato oggi attribuito a tale concetto: che tipo di percezione hanno della propria sicurezza i cittadini delle democrazie contemporanee? Come viene interpretato dalle élite politiche ed economiche degli stati? Quali tipologie di interventi (concreti, o anche soltanto simbolici), sotto forma di politiche pubbliche, sono più spesso formulati ed implementati? Per cercare di fornire delle risposte, per quanto parziali, a questi interrogativi è opportuno cominciare con una operazione di "pulizia semantica". In questo contributo cerchiamo di predisporre alcuni strumenti concettuali, ancor prima che metodologici, in grado di fornire un supporto più definito a uno studio in chiave politologia delle tematiche della sicurezza. Nella prima parte (sezioni 1-2) saranno affrontati i processi di costruzione sociale dei problemi di sicurezza e le differenti forme istituzionali associate a diverse tipologie di sicurezza, inquadrata come *risorsa economica*. Nella seconda parte (sezioni 3-4) verrà invece descritto un possibile schema analitico da applicare per uno studio delle *risposte istituzionali* prodotte per tradurre nella realtà il concetto di sicurezza, declinato nei termini di *idea di policy*.

## 1. La sicurezza come problema collettivo

L'analisi della logica, delle potenziali applicazioni e dei limiti della nozione di sicurezza, nelle sue diverse declinazioni – dalla sicurezza come "bene privato" alla sicurezza collettiva – può contribuire a gettare luce su una vasta gamma di problemi politici e sociali, che spaziano dalla tradizionali tematiche dell'ordine sociale, cui si è fatto cenno nell'introduzione, fino allo studio dei processi di *governance* locale e, più in generale, delle politiche pubbliche e delle relazioni internazio-

<sup>1</sup> Nelle sue applicazioni si incorre dunque in un rischio metodologico di duplice natura, che per un verso ricomprende quello di *concept stretching* già evidenziato da Sartori G., *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, Milano, Sugarco, 1979, ma ne include anche uno speculare di eccessiva contrazione della portata denotativa del concetto.

nali<sup>2</sup>. In termini generali, possiamo definire un problema di sicurezza come quello che va ad incidere sull'*esistenza stessa* di un diritto di controllo socialmente riconosciuto su una determinata risorsa da parte di uno o più individui. La *securitizzazione* di una questione di rilevanza pubblica, infatti, rappresenta il caso estremo in uno spettro di possibili situazioni intermedie, che sanciscono il passaggio da una condizione di *non politicizzazione* – il problema non viene posto all'ordine del giorno dall'autorità pubblica, né si percepisce la sua importanza collettiva – alla sua possibile *politicizzazione*, con l'inserimento nell'agenda decisionale del governo quale problema avente un impatto sulla collettività, e meritevole per questo di una qualche considerazione in sede pubblica.

Quando uno o più attori percepiscono che alcuni loro diritti (economici, politici, sociali, civili, ambientali, ecc.) sono soggetti a una sfida da parte di un attore esterno – un paese straniero, gli immigrati clandestini, un'organizzazione criminale, un fenomeno naturale, la diffusione di una nuova credenza religiosa, ecc. – che ne mette a repentaglio la sussistenza, e tale minaccia assume l'intensità di una vera e propria *sfida esistenziale*, si entra nella dimensione della *securitizzazione*. Tipicamente la questione viene sollevata da un attore, che si attiva per generare il sostegno necessario all'adozione di misure eccezionali rispetto alle regole che comunemente governano quel tipo di situazioni<sup>3</sup>. A seconda dei settori nei quali si realizzano le interazioni che assicurano il godimento dei diritti (di proprietà, politici, civili, sociali, ambientali) sfidati, potremo allora distinguere tra diversi problemi di sicurezza, che hanno per oggetto i criteri di attribuzione socialmente regolata del potere di impiegare una serie di risorse – l'uso tendenzialmente monopolistico della violenza da parte dello stato, il richiamo alle ideologie, l'allocatione di risorse economiche, i valori culturali, gli ecosistemi, ecc. – e ne mettono in discussione la distribuzione o il grado di protezione precedentemente accordati.

In questo quadro, seguendo l'approccio neoistituzionalista, l'esistenza di un diritto riflette la facoltà o la capacità (attesa) di un soggetto di trarre beneficio da una risorsa; in maniera diretta, con un atto di consumo, oppure indirettamente, attraverso uno scambio o un trasferimento unilaterale. Possedere un diritto *economico* di proprietà significa controllare quella risorsa, essere capaci di esercitare scelte di disposizione che hanno per oggetto beni o servizi aventi valore<sup>4</sup>. Per questo mo-

<sup>2</sup> Nelle relazioni internazionali, ad esempio, l'approccio realista agli studi sulla sicurezza, di impronta stato-centrica, si concentra prevalentemente sugli aspetti strategici e militari delle sfide alla sicurezza – ossia all'esistenza – degli apparati statali. Un nuovo paradigma si è affermato a partire dagli anni '90, in coincidenza con il collasso dei regimi del socialismo reale. Si riconosce infatti il profilo multi-dimensionale della concezione di sicurezza, considerando le molteplici "sfide esistenziali" (i conflitti socio-economici, gli squilibri demografici, la criminalità organizzata, le minacce ambientali, il rischio di pandemie, ecc.) che investono diversi referenti nella dimensione militare, ambientale, economica, sociale e politica (Buzan B., Waever O. e de Wilde J., *Security. A New Framework of Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998).

<sup>3</sup> Buzan, B., Waever, O. e de Wilde, J., *Security. A New Framework of Analysis*, cit.

<sup>4</sup> Cheung, S. N. S., *The Structure of the Contract and the Theory of Non-Exclusive Resources*, in *Journal of Law and Economics*, pp. 49-70, 1970; Alchian, A. A., *Property Rights*, in J. Eatwell, M.

tivo, la struttura di tali diritti modella il tipo di vincoli, incentivi e opportunità che orientano le azioni individuali e le dinamiche dell'interazione sociale<sup>5</sup>. L'esistenza di diritti presuppone un'interazione sociale regolata, ossia una cornice istituzionale nella quale la loro definizione si traduce in modelli di condotta che definiscono socialmente le modalità di accesso e di impiego delle risorse: «il modo con cui l'assegnazione di un diritto è socialmente determinata risulta intimamente connesso al modo con cui emerge una norma»<sup>6</sup>. Ogni “regola del gioco”, infatti, rimanda alla descrizione di una particolare struttura di diritti di controllo sulle azioni di disposizione delle risorse:

I diritti di proprietà sono relazioni tra individui che sorgono dall'esistenza di beni scarsi e riguardano il loro impiego. Essi sono costituiti da norme di condotta che gli individui devono osservare, oppure subire i costi della violazione. I diritti di proprietà, in altri termini, non definiscono una relazione tra individui e oggetti. Piuttosto, essi definiscono una relazione tra individui che ha per oggetto beni scarsi. Le istituzioni esistenti sono costituite dall'aggregazione dei diritti di proprietà detenuti dagli individui<sup>7</sup>.

Così concepite, le istituzioni si traducono in prescrizioni «relative a quali comportamenti (o stati del mondo) sono richiesti, proibiti, o permessi»<sup>8</sup>, e che in ogni contesto di interdipendenza sociale forniscono un modello di condotta sostenuto da aspettative coerenti sulle future azioni di altri individui<sup>9</sup>. Ciò significa che i diritti di proprietà descrivono la relazione tra soggetti «rispetto a una risorsa economica o a una linea di azione (...). I diritti sono gli strumenti mediante i quali una società controlla e dà ordine all'interdipendenza umana, e risolve il problema di chi ottiene cosa. (...) Avere un diritto significa avere la possibilità di essere pre-

Milgate, P. Newman (eds.), *The New Palgrave, The Invisible Hand*, New York, Norton, 1989; Barzel, Y., *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Barzel, Y., *A Theory of the State. Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>5</sup> Non affrontiamo in questa sede la questione della distinzione tra diritti *legali* e diritti *economici* di proprietà. Se una persona ha un diritto *legale* di compiere un'azione, di usare o di disporre di un bene o di una risorsa, o di controllare l'esito di un evento, «ciò implica che quella persona può farlo senza alcuna interferenza dell'autorità legale. Se un diritto è protetto dalla legge, allora l'interferenza di un altro attore nell'esercizio di quel diritto da parte del possessore sarà vincolato dalle autorità» (Coleman, J., *Foundations of Social Theory*, Cambridge; MA. and London, Belknap Press of Harvard University Press, 1990, p. 49). Ma, come rileva Barzel, i diritti *economici* rispecchiano la reale capacità degli individui di utilizzare le risorse, come mostra l'esempio dei ladri: «I ladri non hanno diritti legali su quello che rubano; nonostante ciò, sono in grado di consumarlo e di escluderne altri dal consumo, di ricavarne reddito e di alienarlo. Ognuna di queste facoltà è un attributo della proprietà. La mancanza di diritti legali può ridurre il valore di queste facoltà, ma non le cancella» (Barzel Y., *Economic Analysis of Property Rights*, cit., p. 110).

<sup>6</sup> Coleman J., *Foundations of Social Theory*, cit., p. 52.

<sup>7</sup> Pejovich S., *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Dordrecht, Kluwer, 1998, p. 57.

<sup>8</sup> Ostrom E., *A Method of Institutional Analysis*, in F. X. Kaufman, G. Majone, V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Berlino-New York, De Gruyter, 1985, p. 465.

<sup>9</sup> Crawford S. E. S., Ostrom, E., *A Grammar of Institutions*, in *American Political Science Review*, 89, n.3, 1995, p. 583.

sentiti o rappresentati nelle decisioni sull'uso delle risorse e di creare costi per quanti volessero prendere parte alle decisioni stesse»<sup>10</sup>.

Quanto maggiore è la compatibilità di aspettative e credenze, tanto più le scelte degli attori si conformano alle regole e riproducono nel tempo l'ordinamento che assegna i diritti di proprietà sulle risorse, nei diversi contesti (economico, politico, sociale, ecc.) di interazione. Rinsaldandosi la capacità attesa di ciascun individuo di disporre dei diritti secondo criteri socialmente riconosciuti, si riducono anche le violazioni, gli attriti nella loro interpretazione e le domande di risoluzione delle controversie. In altri termini, si attenuano i problemi connessi alla questione della costruzione e del mantenimento della sicurezza. A ogni diritto, infatti, corrisponde la facoltà o il potere di porre in essere azioni che hanno per oggetto le modalità di impiegare risorse verso le quali gli attori sociali hanno un interesse. Le risorse oggetto di diritti di controllo comprendono i beni privati divisibili, i beni che generano effetti esterni, la capacità di controllare eventi che producono effetti su altri attori, le azioni umane<sup>11</sup>. Il controllo di una risorsa si traduce nella disponibilità di un insieme di diritti ad agire, ossia nella capacità di compiere (senza sollevare controversie, oppure risolvendole a proprio vantaggio) azioni di disposizione di quella risorsa:

Le risorse impiegate negli scambi economici, sociali e politici hanno un attributo comune: esse consistono in diritti di agire, o in qualche caso in panieri di diritti di agire in modi diversi. La qualità essenziale di un diritto è il suo fondamento sociale. I diritti nascono, scompaiono e sono trasferiti da un attore a un altro in base al riconoscimento sociale. Ma per la loro garanzia i diritti dipendono anche dal potere, sia dal potere di chi detiene il diritto di far rispettare la sua pretesa, che dal potere di altri attori, diversi dal detentore, di garantire l'applicazione della loro allocazione di diritti<sup>12</sup>.

I diritti hanno una natura intrinsecamente intersoggettiva: essi esistono soltanto *se e nella misura in cui* i soggetti che sono influenzati dal loro esercizio, o che potrebbero condizionarlo, li accettano, implicitamente o con atti conseguenti, astenendosi dal contrastarne l'impiego. D'altra parte, le norme di condotta che definiscono l'allocazione dei diritti e ne regolano l'esercizio, determinando aspettative più o meno robuste (sotto un profilo probabilistico), in diverse circostanze non sono note, riconosciute, o rispettate da tutti i componenti di un gruppo sociale. Ciascun individuo, infatti, ha una propria immagine soggettiva della distribuzione dei suoi diritti e dei diritti degli altri soggetti, fondata sugli schemi cognitivi con cui elabora l'informazione proveniente dall'ambiente sociale e naturale, ma anche sulle sue previsioni relative al grado di protezione garantita a quei diritti dagli altri attori sociali (inclusi gli agenti pubblici). Ciò significa che non esiste un'unica

<sup>10</sup> Schmid, A. A., *Tra economia e diritti. Proprietà, potere e scelte pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 42-48.

<sup>11</sup> Gli individui possono scambiare con altri soggetti, o trasferire unilateralmente, i diritti di controllare l'esercizio di alcune loro azioni (non l'esercizio diretto, che ovviamente è inalienabile). È quanto accade, ad esempio, nei contratti di lavoro, o quando ci si assoggetta all'autorità di un *guru* spirituale (Coleman 1990, 32-4).

<sup>12</sup> Coleman, J., *Foundations of Social Theory*, cit., p. 63.

struttura *oggettiva* di diritti, ma tante strutture *soggettive* quanti sono gli individui coinvolti nell'interazione sociale. Un equilibrio istituzionale si afferma quando le rappresentazioni sintetiche che ciascun individuo ha della distribuzione dei diritti di controllo si coordinano tra loro, formando un insieme di credenze che generano scelte coerenti con quella struttura di diritti<sup>13</sup>. In un'ipotetica interazione *perfettamente regolata*, priva di costi di transazione, non vi sarebbero dunque problemi di sicurezza dei diritti, né sussisterebbero fonti di incertezza sociale: le decisioni che si basano su tali credenze, infatti, riprodurrebbero proprio quelle condizioni di equilibrio che rafforzano le rappresentazioni soggettive delle regole del gioco esistenti nella società<sup>14</sup>.

In questo quadro, l'autorità pubblica, il governo o lo stato non sono i soli attori rilevanti nel governare i problemi di sicurezza. Questi ultimi hanno essenzialmente una natura relazionale<sup>15</sup>, come molteplici sono gli insiemi di *referenti* (ossia i diritti la cui esistenza è minacciata) e di agenti che possono entrare in gioco. La questione centrale concerne infatti le modalità con cui individui e organizzazioni si rapportano gli uni agli altri in termini di *vulnerabilità* dei rispettivi diritti dalle minacce di cattura (o di distruzione delle risorse su cui sono esercitati) provenienti da altri, ovvero dall'ambiente naturale. In questo senso, ogni richiamo alle tematiche della sicurezza implica un'analisi delle dinamiche di interazione sociale dalle quali emergono sfide all'esistenza di diritti, e dei fattori che possono contribuire a *proteggere* quella struttura di diritti dalle minacce esterne. Nel momento in cui si realizza un riconoscimento intersoggettivo della presenza di una minaccia nei confronti della sopravvivenza di tali diritti, la salienza della questione può produrre effetti politici duraturi, come l'adozione di provvedimenti speciali, indipendenti dalla reale natura della minaccia. Tanto la percezione dell'attualità del rischio che le preferenze degli attori rilevanti, e di conseguenza anche le loro reazioni, sono infatti modificate nel corso dello stesso processo di costruzione (e ricostruzione) della realtà secondo i nuovi modelli cognitivi. Naturalmente, anche questo processo può raggiungere stadi diversi. Ad esempio, non sempre la richiesta di utilizzare di mezzi eccezionali è coronata da successo, venendo accettata come tale da tutti

<sup>13</sup> Aoki, M., *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge Mass. and London, The MIT Press, 2001, p. 12.

<sup>14</sup> Come osserva Aoki: «una caratteristica cruciale di un equilibrio riconosciuto come un'istituzione può in qualche caso essere rappresentata in qualche forma esplicita, codificata e/o simbolica, incluse leggi, accordi, strutture sociali od organizzazioni come adattamenti sistemici di ruoli differenziati, e così via. Comunque, il punto è che tal rappresentazione è un'istituzione solo se gli agenti credono reciprocamente in essa. Da questo punto di vista, le leggi e le regolazioni non sono di per sé istituzioni se non sono necessariamente rispettate» (Aoki, M., *op. cit.*, p. 13). Così, ad esempio, quando una legge sancisce un divieto, ma esiste la prassi generalizzata di aggirarlo corrompendo gli agenti pubblici, è questa pratica informale e non la legge disattesa a costituire l'istituzione realmente esistente. Certe pratiche, per quanto non formalizzate, diventano *istituzioni* quando gli agenti le considerano rappresentazioni rilevanti delle loro condizioni di interazione, fondando su di esse credenze e aspettative reciprocamente compatibili.

<sup>15</sup> Priulla, G., *Raccontar guai. Che cosa ci minaccia. Che cosa ci preoccupa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 33.

gli attori rilevanti, e nonostante alcuni attori li invocino, altri possono riuscire ad opporsi con successo alla loro applicazione.

L'introduzione di un problema nell'agenda pubblica come questione di sicurezza, cioè la sua *securitizzazione*, rappresenta comunque un segnale del potenziale "fallimento" degli ordinari processi politici. Essa viene a formare, in altri termini, un particolare tipo di politica pubblica, che può in ultima istanza entrare nell'agenda, essere discussa, approvata, implementata e valutata senza seguire le procedure previste, e dunque con un minor grado di controllo democratico e di responsabilità dei decisori. Questo accade proprio in virtù del richiamo alla sfida esistenziale in atto nei confronti di diritti tutelati dall'ordinamento, che reclamano misure urgenti, straordinarie, che vanno al di là delle normali prassi. Di qui anche il rischio che la rivendicazione della speciale natura di problema di sicurezza diventi auto-referenziale: la questione viene dichiarata e trattata come tale non a causa della sua effettiva natura, ma soltanto perché alcuni attori sono riusciti con successo a farla dichiarare, riconoscere dal pubblico e pesare nelle sedi istituzionali quale problema esistenziale.

Per questo motivo, la reazione degli altri attori ai tentativi di *securitizzare* una particolare questione sono decisivi, poiché da essa dipendono in ultima analisi il grado di successo e gli effetti politici di tale processo. Ciò che distingue le questioni di sicurezza da altre *policy issues*, infatti, è precisamente il richiamo formale ad una serie di termini (l'incolumità fisica degli individui, l'emergenza-sicurezza, la tutela della proprietà, la difesa dei valori della convivenza civile, ecc.) aventi un potere evocativo tale da renderli preponderanti rispetto alle ordinarie questioni di politica pubblica. La *retorica* della sicurezza si traduce nell'impiego strumentale di un discorso pubblico sulla minaccia che investe alcuni diritti, di solito mirante all'attribuzione di speciali poteri o all'approvazione di provvedimenti eccezionali ad opera degli attori che sollevano il problema<sup>16</sup>. Il buon esito del processo di costruzione sociale e politica di una particolare minaccia alla sicurezza si traduce nella pretesa di uno o più agenti di affrontare tale sfida con i poteri (e i diritti) corrispondenti alla sua speciale natura, e quindi, ove occorra, anche con rimedi estremi. Un problema di sicurezza, in altri termini, può diventare tale soltanto perché un attore ha avuto successo nel farla etichettare in quel modo.

In conclusione, l'affermazione dell'esistenza di un problema di sicurezza è il prodotto finale di un processo di costruzione sociale di tale significato: il "diritto" di chi è minacciato a godere e disporre di determinate risorse (la vita, la proprietà, ecc.) non ha alcuna qualità in sé, né può essere esercitata da un attore indipendentemente dalle condotte (e dalle aspettative) degli altri. Si tratta, piuttosto, dell'esito finale di un percorso che si conclude con un riconoscimento da parte di tutti gli attori rilevanti in quel contesto, in modo particolare degli agenti pubblici e, più in generale, di tutti gli attori destinatari del discorso sulla sicurezza.

<sup>16</sup> Accanto a questi costi, che si traducono in un allentamento dei vincoli di controllo pubblico, occorre peraltro considerare anche i possibili benefici, in termini di efficacia nel richiamare dell'attenzione del pubblico, guadagnando consenso e mobilitazione di risorse per un rapido intervento.

## 2. La sicurezza come risorsa

La sicurezza non va considerata come una sorta di *bene pubblico* universalmente riconosciuto come tale dagli attori politici, né come un equilibrio o uno stato di cose idealizzato verso il quale naturalmente tendono (o dovrebbero tendere) i rapporti sociali, ovvero le relazioni internazionali. Anche sotto le migliori condizioni ipotizzabili, una condizione di relativa sicurezza rappresenta una condizione di *second-best*, ovvero un equilibrio che ricomprende (e stabilizza) anche relazioni conflittuali o di imperfetto coordinamento, nel quale si realizzano sfide e tentativi di cattura di diritti che non tutti riconoscono od osservano. Infatti, al di là delle rappresentazioni tipiche dei modelli di perfetta concorrenza, o degli astratti schemi giuridici, nel mondo reale i diritti sono delineati imperfettamente<sup>17</sup>. Di qui l'esistenza di *costi di transazione*, che riflettono la necessità di impiegare tempo ed altre risorse per *definire, proteggere, catturare o trasferire* i diritti di controllo sulle risorse, attraverso attività di misurazione (acquisizione di informazione), contrattazione (realizzazione di accordi) e garanzia di applicazione delle sanzioni previste in caso di inadempimento<sup>18</sup>. Tali costi segnalano la presenza di quegli attriti che, ogni contesto d'interdipendenza sociale, sono il prodotto di interessi conflittuali in presenza di uno scollamento tra gli assetti organizzativi e istituzionali prefigurati soggettivamente dagli agenti<sup>19</sup>.

Qualsiasi politica o provvedimento volto ad aumentare la sicurezza, quale che sia la sua efficacia, non cancella dunque i costi di transazione e l'incertezza sui diritti, dal momento che i costi di misurazione e di adempimento fanno sì che alcuni attributi delle risorse su cui si esercitano i diritti rimangano nel pubblico dominio, vi siano incentivi alla loro cattura per alcuni soggetti, e altri debbano conseguentemente affrontare costi di protezione. Né la sicurezza, così concepita, scaturisce esclusivamente dall'intervento pubblico, poiché la sua produzione può dipendere dall'esercizio di una tra le molteplici modalità di coordinamento delle azioni (e delle aspettative) individuali – clan, mercati, gerarchie, associazioni, organizzazioni, network, ecc. – che possono contribuire alla formazione (più o meno intenzionale) o alla ricostruzione di un ordine sociale minacciato<sup>20</sup>. Nelle moderne

<sup>17</sup> Coase R.H., *Essays on Economics and Economists*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1994.

<sup>18</sup> I costi di transazione sono «i costi associati col trasferimento, la cattura, e la protezione dei diritti. Se si assume che per ciascuna risorsa ognuno di questi costi sia crescente, e che tanto la piena protezione che il completo trasferimento dei diritti siano eccessivamente costosi, ne segue che i diritti non sono mai completi, dato che le persone non troveranno mai conveniente sfruttare l'intero potenziale dei "loro" diritti» (Barzel Y., *Economic Analysis of Property Rights*, cit., p. 3).

<sup>19</sup> North D.C., *Transaction costs through time*, in C. Menard (ed.), *Transaction Cost Economics. Recent Developments*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997.

<sup>20</sup> I vincoli informali (costumi, tradizioni, prassi, ecc.), le procedure di scelta pubblica ai diversi livelli di governo, le associazioni volontarie, le imprese, le organizzazioni private e le altre forme istituzionali intermedie costituiscono forme istituzionali alternative di regolazione dell'interdipendenza so-



società pluraliste, infatti, coesistono e interagiscono svariati meccanismi istituzionali che permettono agli individui di ridurre l'incertezza che circonda le loro possibilità di esercitare diritti<sup>21</sup>.

Nella moderna teoria politica esistono due approcci al problema della sicurezza, cui corrispondono modi diversi di concettualizzare funzioni e caratteristiche del sistema politico: quello fondato sul concetto di *scambio* volontario tra attori politici razionali, e quello che si concentra invece sulla nozione di *identità* politica e di riconoscimento<sup>22</sup>. La prospettiva dello scambio sottolinea la capacità delle istituzioni di fornire un quadro di relativa prevedibilità e di controllo a scelte politiche improntate al perseguimento di fini individualistici, in un'arena nella quale si realizzano processi di interazione concorrenziale, negoziazione e formazione di coalizioni. La produzione della sicurezza ad opera dell'organizzazione pubblica si traduce così nella presenza e nel buon funzionamento di meccanismi istituzionali (strutture di diritti di proprietà e regole di condotta, organi per la risoluzione delle controversie e l'applicazione delle sanzioni) che permettono di convertire una data struttura di preferenze individuali e di risorse in scelte collettivamente vincolanti e in politiche pubbliche. Ciò avviene essenzialmente attraverso la formazione di accordi e di coalizioni a sostegno di riallocazioni di diritti che garantiscono il conseguimento di esiti paretianamente più efficienti, scongiurando il rischio che politiche pubbliche attuabili siano trascurate, ovvero che i vincoli procedurali (ad esempio, l'ordine di presentazione dei programmi) impediscano la loro adozione.

Il secondo modello mette invece in risalto la capacità delle istituzioni di «influenzare gli schemi, cognitivi e culturali, entro cui agiscono i cittadini e i loro rappresentanti ed entro cui si svolge la politica. Tali schemi danno forma alle identità e alle istituzioni della società civile»<sup>23</sup>. In questo caso non si fa riferimento soltanto al processo di formazione degli accordi e delle coalizioni entro una *data* struttura di diritti, regole, preferenze e risorse, ma anche alla «capacità di modificare la struttura stessa di tali condizionamenti, nonché alla capacità di fornire interpretazioni della politica, della storia o dell'individuo che non siano soltanto strumentali all'agire umano ma anche carichi di significato intrinseco»<sup>24</sup>. I com-

ciali, cui si associano differenti distribuzioni dei costi delle transazioni sociali, politiche ed economiche rilevanti.

<sup>21</sup> Williamson O.E., *I meccanismi di governo*, Milano, FrancoAngeli 1998. Le società contemporanee appaiono sempre più complesse ed eterogenee per quanto riguarda la dimensione culturale, occupazionale, educativa, anche a seguito della crescente mobilità. Questo processo si riflette per un verso nell'aumento della dimensione territoriale entro la quale sono percepiti rilevanti costi esterni e sfide alla percezione della propria sicurezza (nei molti ambiti rilevanti), e può sorgere una "domanda" di norme per regolare tali relazioni; sotto un altro profilo, nella rapidità dei meccanismi che immettono novità nel sistema, cioè informazioni e conoscenze tecnologiche che, rivoluzionando la struttura dei prezzi relativi, alterano il quadro cognitivo di riferimento e gli stessi meccanismi di riproduzione delle identità individuali e collettive.

<sup>22</sup> Pizzorno A., *On the Individualistic Theory of Social Order*, in P. Bordieu e J. S. Coleman, *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Westview Press, pp. 209-234, 1991.

<sup>23</sup> March, J. C. e Olsen, J. P., *Governare la democrazia*, Bologna, il Mulino, 1987, p. 13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 43.

ponenti del gruppo sociale, infatti, agiscono entro un quadro istituzionale che ne condiziona valori e identità, influenzandone le aspettative e la percezione soggettiva delle conseguenze attese delle loro azioni. La cornice di regole, ruoli sociali e identità favorisce l'adozione, da parte degli attori politici e sociali, di criteri di scelta improntati ad una *logica dell'appropriatezza*, che riflette l'adesione interiorizzata a codici e valori connessi al senso di cittadinanza e alla funzione pubblica. Così inquadrata, la produzione della sicurezza dipende soprattutto dalla costruzione e dal sostegno di identità collettive, di interpretazioni e significati sociali coerenti e compatibili, contribuendo a sciogliere fonti di incertezza legate per un verso alle scelte strategiche degli altri attori, per un altro alla propria valutazione futura degli esiti di azioni aventi conseguenze prolungate o differite nel tempo<sup>25</sup>.

Nelle moderne società pluraliste la produzione di sicurezza richiede allora l'impiego di una "cassetta degli attrezzi" di tipo istituzionale, così da favorire la realizzazione di interazioni cooperative nelle arene politiche, economiche e sociali. Per un verso, infatti, occorre predisporre meccanismi per la circolazione di informazioni, la salvaguardia dei diritti e la negoziazione degli accordi, per un altro facilitare la convergenza verso schemi cognitivi e modelli identitari reciprocamente compatibili (o quanto meno non apertamente conflittuali). Senza entrare nel merito dei pregi e dei limiti delle due prospettive, esse ci permettono di cogliere aspetti diversi delle politiche per la sicurezza. Rispetto ai molteplici profili di incertezza che contraddistinguono l'esistenza umana, le forme istituzionali adempiono una funzione di allocazione e protezione dei diritti, in presenza di vincoli strategici e informativi, ma anche di consolidamento delle cerchie di riconoscimento intersoggettivo delle identità. Esse hanno una componente "oggettiva", espressa da regole e diritti, che si traduce in un qualche ordine o persistenza dei piani individuali d'azione, e una componente "soggettiva", connessa agli modelli di interpretazione della realtà, di attribuzione di senso, di priorità e di valore ai criteri che guidano l'azione. Queste due dimensioni, naturalmente, coesistono: il processo di formazione e di consolidamento delle istituzioni interessa precisamente il passaggio dell'azione sociale a una dimensione *intersoggettiva*, nella quale, attraverso contatti, scambi di informazioni e altre forme di interazione, le mappe cognitive si adattano reciprocamente, aumentando il grado di coerenza (o almeno di compatibilità) delle interpretazioni e delle aspettative.

La spiegazione dei meccanismi che possono assicurare un certo grado di coordinamento nella produzione e nell'utilizzo di beni e risorse (incluso lo stesso ordine sociale) che presentano caratteristiche di natura "pubblica" – ossia la *non escludibilità* e l'*indivisibilità* (o non rivalità) nel consumo – rappresenta forse il più importante problema delle scienze sociali. In una prospettiva neo-istituzionalista, tanto i successi che i fallimenti dei processi di coordinamento che permettono di "governare" l'uscita dai molteplici "dilemmi" sociali, incluso il dilemma della si-

<sup>25</sup> Vannucci A., *Governare l'incertezza. Scelte pubbliche e cambiamento istituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

curezza, sono riconducibili, in ultima istanza, alla relazione sussistente tra i vantaggi attesi della cooperazione sociale e l'esistente struttura dei costi di transazione (inclusiva delle dimensioni dell'informazione e della conoscenza incompleta, dei tempi di contrattazione, della protezione imperfetta), che riflette le caratteristiche delle "regole del gioco" utilizzate dai componenti della società come strumenti di regolazione della loro interazione. Quanto più è elevata la barriera dei costi di interdipendenza sociale e minori i vantaggi attesi della cooperazione, tanto meno probabile è l'emergere (intenzionale o meno) di meccanismi istituzionali che permettono la risoluzione dei corrispondenti "dilemmi" dell'azione collettiva.

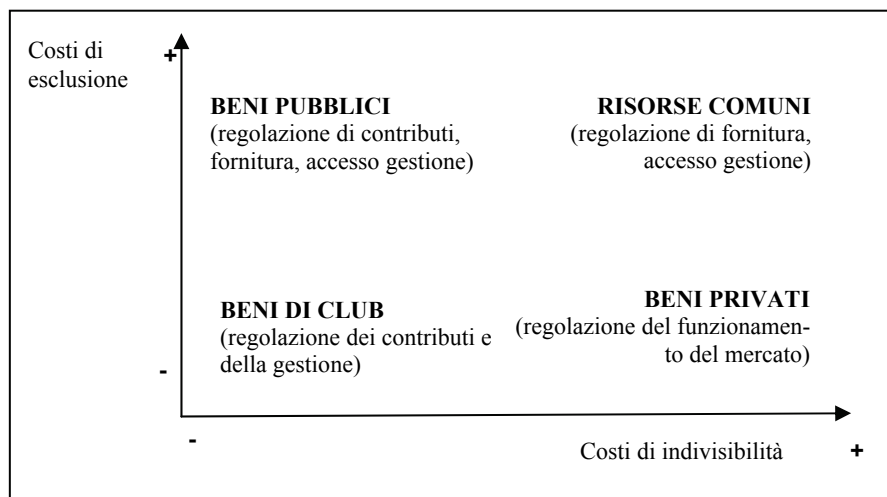
La dimensione e la distribuzione dei costi di coordinamento che accompagnano i tentativi di organizzare la produzione e la gestione di risorse aventi caratteristiche di natura pubblica, come noto, variano in relazione alle loro specifiche caratteristiche. La tipologia generalmente utilizzata per distinguere casi comparabili individua diversi tipi di beni in relazione al loro grado di escludibilità e indivisibilità<sup>26</sup>. Come mostra la fig. 1, ai due estremi si collocano i beni privati e i beni pubblici puri, i primi perfettamente divisibili ed escludibili nel consumo, gli altri caratterizzati da alti costi di esclusione e da non rivalità. Situazioni intermedie sono quelle dei cosiddetti "beni di club" (*toll o club goods*) e delle "risorse comuni" o "beni collettivi" (*common-pool resources*), caratterizzati rispettivamente da bassi costi di esclusione e scarsa rivalità nel consumo, e da alti costi di esclusione e alti costi di indivisibilità (ossia alta rivalità nel consumo).

Ugualmente diversificate sono le fonti di incertezza connesse alla produzione e allo sfruttamento delle risorse che presentano, con combinazioni diverse, caratteristiche di natura "pubblica". In particolare, mentre la scarsa rivalità nel consumo (bassi costi di indivisibilità), tipica dei beni pubblici e dei beni di club, accresce i costi di coordinamento soprattutto nella fornitura delle risorse (ripartizione delle quote di finanziamento e dei contributi individuali alla manutenzione, ecc.), gli alti costi di esclusione che caratterizzano i beni pubblici e le risorse comuni rendono problematica anche la predisposizione dei criteri di accesso e di utilizzo. Fattore critico per il successo dei processi di coordinamento (nel caso della sicurezza, così come di altri beni con caratteristiche analoghe) diventa allora l'esistenza e l'applicazione di meccanismi di assegnazione di diritti di utilizzo delle corrispondenti risorse: ad esempio, l'accettazione condivisa di modelli di comportamento emersi spontaneamente, ovvero l'accordo per la predisposizione di schemi vincolanti di condotta che sanciscano i confini dei diritti individuali. Questi fattori, infatti, permettono agli agenti sociali di limitare i prelievi necessari alla produzione delle ri-

<sup>26</sup> Hess C. e Ostrom E., *Ideas, Artifacts, and Facilities. Information as a Common-Pool Resource*, in *Law and Contemporary Problems*, 66, n.1-2, 2003, p. 120. Tali caratteristiche non sono dicotomiche, ma si presentano lungo un *continuum* di casi intermedi in relazione all'ampiezza dei costi di esclusione dalla fruizione del bene (escludibilità) e dei costi derivanti dalla diminuzione delle possibilità di consumo di altri soggetti in relazione al consumo di un individuo (indivisibilità). Il grado di indivisibilità o di non escludibilità del medesimo bene, inoltre, generalmente dipendono dai livelli di impiego e dall'eventuale congestione di aspiranti fruitori.

orse – giacché essa presenta alti costi di indivisibilità, il suo utilizzo da parte di un attore riduce la possibilità di impiego da parte di altri soggetti – in modo da garantire un livello di protezione conforme alle attese.

Fig. 1 – Una tipologia dei beni con caratteristiche di natura “pubblica”



La stessa sicurezza, dunque, a seconda (a) del tipo di diritti cui si applica; (b) delle credenze e delle aspettative che plasmano le condotte degli attori rilevanti, e (c) delle caratteristiche delle istituzioni e delle politiche pubbliche finalizzate alla sua produzione, può presentare costi di escludibilità e di indivisibilità di ammontare variabile. Così concepita, la sicurezza è una risorsa che non mostra necessariamente quelle qualità di *bene pubblico* alla Samuelson – avente cioè costi di esclusione infiniti e che, consumato da un soggetto, non vede diminuita la quantità disponibile per altri – che, con una visione tipica dell’economia del benessere, le sono spesso attribuite nel discorso politico corrente<sup>27</sup>. È pur vero che la sicurezza,

<sup>27</sup> Quando la sicurezza possiede le caratteristiche di puro “bene pubblico”, la presenza di un unico produttore, in grado di imporre coattivamente l’estrazione fiscale delle risorse necessaria alla sua offerta, rappresenta la soluzione socialmente efficiente, in grado di risolvere il dilemma del *free-riding* (legato agli incentivi a beneficiare del bene pubblico senza contribuirvi). Coerentemente con questa approccio, alcuni autori ricollegano la sicurezza alla capacità di un attore di impiegare mezzi coercitivi per fornire garanzie di adempimento dei contratti e dei diritti. La sua produzione godrebbe così di “economie di scala” che l’associano naturalmente al monopolio: «Nelle società altamente organizzate la produzione di questa utilità, la protezione, è una delle funzioni di una speciale associazione o impresa chiamata governo. In realtà, una tra le caratteristiche distintive dei governi è il loro tentativo di creare legge ed ordine impiegando essi stessi la forza e controllando con vari mezzi l’uso della forza da parte di altri. (...) Di conseguenza, la produzione della protezione è un monopolio naturale. L’estensione territoriale di questo monopolio è prescritta più o meno genericamente dalla geografia militare e da

anche quando è fornita privatamente, è fonte di esternalità che non permettono di confinarne facilmente gli effetti ai soli “clienti”. Da un lato, una volta che alcuni individui sono protetti (da un garante esterno, o da norme di condotta comunemente riconosciute), anche altri tendono ad esserlo di riflesso senza che sia possibile (o conveniente) impedirlo<sup>28</sup>. Infatti, quando è difficile segnalare con esattezza quali siano gli individui titolari dei diritti protetti (dato che i costi di esclusione dal suo godimento sono elevati), un’*esternalità positiva* andrà a vantaggio dei *free-riders* che, senza pagare alcun prezzo, hanno la fortuna di non essere facilmente distinguibili dai soggetti protetti, oppure godono del rispetto diffuso di codici informali di condotta su cui vigila una “terza parte” garante<sup>29</sup>. Se, al contrario, gli acquirenti di sicurezza sono identificabili con sufficiente precisione, un’*esternalità negativa* finisce per ricadere sui soggetti privi di un’adeguata protezione, le cui controparti non hanno più alcuna remora dal mettere in atto comportamenti predatori. La struttura istituzionale risultante finisce così per combinare una debole tutela dei diritti, alti costi di transazione, un consistente spreco di risorse in attività protettive o di ricerca di rendite, miranti alla “cattura” dei diritti.

Ci troviamo, com’è evidente, nello scivoloso terreno di definizione dei modelli alternativi di ordine sociale, la cui formazione dipende criticamente dalla capacità di comprensione e di controllo sociale della rete di esternalità generate dalle azioni degli individui coinvolti nei processi di produzione o di utilizzo della risorsa “sicurezza”, nonché dai tassi di sconto applicati dagli attori ai *payoffs* attesi nel futuro come esito della loro cooperazione, ovvero dei suoi fallimenti. Come si è mostrato, sussistono diversi tipi di sicurezza, che si distinguono nelle tecniche di produzione e di applicazione, nella loro efficienza relativa quali fattori in grado di ridurre i costi e le incertezze delle transazioni, ma anche nella loro capacità di suscitare un coinvolgimento delle sfere di riconoscimento dell’identità individuale e dell’appartenenza collettiva<sup>30</sup>.

In generale, la garanzia dei diritti, l’applicazione delle intese contrattuali e la tutela delle norme di condotta possono scaturire dalla ritorsione delle stesse parti coinvolte (come forma di auto-protezione), da codici morali e vincoli interiorizzati che creano credenze condivise, dall’aspettativa di sanzioni sociali decentrate, oppure essere prodotto dall’applicazione intenzionale di una “terza parte” esterna rispetto ai contraenti<sup>31</sup>. Ognuno di questi meccanismi istituzionali, tra cui quelli che delegano a un garante esterno la sicurezza e la composizione delle controver-

circostanze storiche» (Lane, F.C., *Venice and History*, Baltimore, The John Hopkins Press Lane, 1966, p. 384). Si noti l’assonanza tra questa interpretazione e la nota definizione weberiana dello stato quale agenzia capace di disporre con successo del monopolio nell’uso legittimo della violenza in un dato territorio (Weber M., *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, p. 53).

<sup>28</sup> Gambetta D., *La mafia siciliana. Un’industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1992.

<sup>29</sup> Vannucci A., *Istituzioni, costi di transazione e organizzazioni mafiose*, in *Polis*, n.3, XV, pp. 363-384, 2001.

<sup>30</sup> Pizzorno A., *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993.

<sup>31</sup> North D.C., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 60.

sie, si fonda su uno spettro di possibili modalità alternative di organizzazione, corrispondenti all'immensa varietà di forme di coordinamento osservabili nelle moderne società pluraliste e globalizzate, ciascuna caratterizzata da particolari allocazioni e meccanismi di tutela dei diritti individuali e collettivi. Costituzioni, leggi, intese contrattuali, governi, apparati militari e di polizia, famiglie, clan, chiese, governi, imprese, scuole, gruppi mafiosi, sindacati, partiti politici, associazioni cooperative, per fare alcuni esempi, contribuiscono congiuntamente a determinare sia l'allocazione che il grado di sicurezza dei diritti, in relazione alla frequenza e alle altre caratteristiche delle interazioni sociali che essi "governano", riconducendole in un alveo di relativa prevedibilità delle condotte.

La tipologia presentata nella fig. 2 riassume queste considerazioni. Vale la pena di precisare ancora che l'ammontare dei costi di esclusione e dei costi di indivisibilità non rispecchia soltanto qualità *oggettive* della risorsa "sicurezza", dei diritti in gioco che essa va a salvaguardare, o degli apparati istituzionali finalizzati alla sua produzione. Se, ad esempio, le quote *insufficienti* di bilancio destinate alle politiche per la sicurezza possono condizionare il grado di "rivalità" della sicurezza fornita dall'autorità pubblica, convertendola da "bene pubblico" (promesso in campagna elettorale, o successivamente spacciato come tale) a bene collettivo, esposto a rivalità e ai rischi di "sovrasfruttamento"<sup>32</sup>, altre variabili "soggettive" vanno ugualmente prese in considerazione. Tali costi, infatti, si associano anche alla struttura di credenze e di aspettative degli attori politici e sociali che, con le loro condotte, fanno sì che il soddisfacimento delle rispettive pretese sia sentito come più o meno probabile. Gli stessi processi di *securitizzazione* e la retorica che li accompagna, descritti nella sezione precedente, amplificando la percezione dell'insicurezza potenziale, possono modificare gli schemi cognitivi con i quali gli individui interpretano le condotte altrui, e di conseguenza valutano la percezione della *concorrenza* (rivalità) e dei costi attesi di esclusione degli altri soggetti dai vantaggi di una più robusta tutela dei diritti. Di qui la possibile trasformazione della sicurezza in risorsa che viene assicurata selettivamente ad alcune categorie di soggetti, definite in modo più o meno arbitrario su basi territoriali o di altro tipo, come una sorta di "bene di club" (quanto accade, con buona approssimazione, nei sistemi a regolazione mafiosa); ovvero, in casi estremi, la produzione di forme di sicurezza attraverso le leggi della domanda e dell'offerta, ossia mediante l'assegnazione a un mercato privato della funzione di regolazione dei servizi di polizia o di tutela dei diritti, che nei casi limite sono "auto-prodotti" dagli stessi utenti finali.

<sup>32</sup> Il fallimento della cooperazione nell'autoregolazione dell'accesso a una risorsa comune è esemplificato dalla "tragedia dei beni comuni", descritta da Hardin (Hardin R., *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248), che può essere formalizzata in termini di dilemma del prigioniero. Per una rassegna dei molteplici fattori di natura politica, socio-economica e istituzionale utilizzati per spiegare le condizioni di successo dei meccanismi di utilizzo delle risorse comuni e dei beni pubblici si veda Bravo G., *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e mercato*, n.63, 2001, pp. 487-512.

Fig. 2 – La sicurezza come risorsa economica: una tipologia

	<i>Bassi costi di indivisibilità (bassa rivalità)</i>	<i>Alti costi di indivisibilità (alta rivalità)</i>
<i>Alti costi di esclusione (bassa escludibilità)</i>	<b>Sicurezza come bene pubblico</b> (sistema di sicurezza collettiva efficace, tramite norme sociali o servizi forniti dall'organizzazione pubblica)	<b>Sicurezza come bene collettivo</b> (sistema di sicurezza collettivo inefficace – ad es. risorse pubbliche insufficienti per una completa sicurezza)
<i>Bassi costi di esclusione (alta escludibilità)</i>	<b>Sicurezza come bene di club</b> (sistemi di sicurezza selettiva, protezione mafiosa)	<b>Sicurezza come bene privato</b> (auto-difesa; polizia privata)

Ciò che emerge, dunque, è la pluralità di forme istituzionali alternative grazie alle quali gli individui riescono a *governare*, ossia gestire e attenuare, le diverse fonti di insicurezza che scaturiscono dai limiti dell'informazione e della capacità soggettiva di elaborarle, dalle condizioni di interdipendenza strategica, dalla natura dinamica delle teorie e dei criteri di riconoscimento del valore delle diverse alternative<sup>33</sup>. Sfortunatamente, nessun meccanismo assicura che i modelli istituzionali e cognitivi affermatasi nel passato permettano di affrontare in maniera soddisfacente le *nuove* situazioni problematiche, tra cui le sempre riemergenti minacce alla sicurezza. La tendenza verso un equilibrio o verso la selezione di assetti meglio capaci di soddisfare le aspettative e la “domanda” (più o meno indotta) di sicurezza, se esiste, può risultare più lenta e debole dei molteplici fattori di instabilità introdotti nel sistema e, legati, tra l'altro, all'imprevedibile sviluppo dell'innovazione tecnologica, alle modifiche delle preferenze sociali, all'imperfezione delle teorie di interpretazione della realtà, alle perduranti posizioni di rendita esistenti nei mercati. In assenza di meccanismi di spontaneo e istantaneo adattamento degli schemi individuali di condotta alle mutevoli condizioni dell'ambiente economico, politico e sociale, come quelli postulati dai modelli neoclassici di equilibrio economico generale, sono decisivi la sperimentazione di forme organizzative e istituzionali concorrenziali, il confronto e il dialogo sulle loro possibili o osservabili conseguenze, la circolazione di informazioni e la disseminazione di conoscenze che ne consegue. Questi elementi di natura processuale, infatti, diventano precondizione per il consolidarsi di modelli di produzione di condizioni di sicurezza capaci di attenuare i costi di coordinamento nell'interazione sociale.

In definitiva, le molteplici soluzioni istituzionali prospettate per gestire i problemi collettivi connessi all'offerta di sicurezza si traducono in modelli diversi di regolazione delle varie fasi di produzione, utilizzo e mantenimento di tale risorsa. La tradizionale contrapposizione tra amministrazione gerarchico-centralizzata di tipo statale e soluzioni privatistiche di mercato ha lasciato il campo, negli ultimi anni, al riconoscimento dell'esistenza di una costellazione di possibili assetti or-

<sup>33</sup> North D.C., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, cit., p. 51.

ganizzativi e istituzionali intermedi, aventi natura endogena e auto-regolativa<sup>34</sup>. In questa prospettiva, allora, le soluzioni osservabili sono distinguibili per la loro efficacia relativa nel ridurre l'*insicurezza* (ossia i costi di transazione) nei campi di interazione sociale caratterizzati dalla presenza di effetti esterni e sfide esistenziali ad alcune sfere di diritti, favorendo una gestione *relativamente* più efficiente dei meccanismi di circolazione delle informazioni, di controllo delle condotte degli attori e dei loro esiti, di garanzia di applicazione delle sanzioni socialmente o istituzionalmente previste. La costruzione *endogena* (ma non necessariamente deliberata) di questi schemi di condotta e di regolazione estende così, in una dimensione "comunitaria" e partecipativa, lo spettro di possibili soluzioni cooperative ai problemi connessi alla sicurezza dei diritti.

### 3. La sicurezza come policy idea

La riflessione fin qui condotta solleva numerosi spunti per un approfondimento del rapporto tra il concetto di sicurezza da una parte e il ruolo e le funzioni delle istituzioni (sociali, economiche o politiche che siano) dall'altra, ponendo le basi per affrontare un ulteriore passaggio, il cui obiettivo può essere sintetizzato in un semplice quesito di ricerca: quali dinamiche caratterizzano il processo di trasformazione del concetto di sicurezza in specifiche *politiche pubbliche*? Una strategia di analisi che può essere proficuamente adottata per muoversi all'interno dell'inestricabile complessità della questione consiste nell'identificare il concetto di sicurezza nei termini di una *idea di policy*<sup>35</sup>. A dispetto delle impostazioni più rigidamente collegabili alla tradizione realista della scienza politica – che hanno accantonato le idee negli angoli più remoti dei processi decisionali, invitando piuttosto a concentrare l'attenzione sulle dinamiche connesse allo scontro tra i differenti interessi di cui sono portatori gli attori che vi prendono parte – numerosi autori hanno invece sottolineato come anche i sistemi di credenze, i paradigmi, i *frame* convogliati nei processi di *policy* giochino un ruolo di non secondaria importanza nell'imprimere una direzione alle scelte dei decisori pubblici<sup>36</sup>. Questo tipo di fattori possono essere ricompresi all'interno del concetto generale di *idea*, intesa come "credenza propria degli individui"<sup>37</sup>, che condensa la dimensione cognitiva e normativa dell'agire umano.

Poiché le credenze possono collocarsi su piani differenti di astrazione è possi-

<sup>34</sup> Ostrom E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>35</sup> Goldstein J. e Keohane R., (eds.). *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1993; Capano G., *Il policy change: tra politica degli interessi e politica delle idee*, in *Teoria Politica*, n. 1, 1995, pp. 133-65.

<sup>36</sup> Il dibattito intorno al rapporto tra idee e azione politica costituisce peraltro uno dei temi fondamentali sui quali si è strutturata la scienza politica: valga ad esempio l'analisi di Weber del rapporto tra "etica dell'intenzione" e "etica della responsabilità".

<sup>37</sup> G.Capano, *Il policy change: tra politica degli interessi e politica delle idee*, cit.



bile riscontrare, in letteratura, diversi tentativi di classificazione. Una ormai consolidata tradizione distingue almeno tre livelli di astrazione<sup>38</sup>: al livello più elevato di astrazione (livello macro) si trovano le visioni del mondo, le credenze fondamentali, i valori sui quali si fonda una particolare comunità politica; al livello più basso (livello micro) si trovano gli strumenti per tradurre i concetti in realtà, ossia l'armamentario contenuto dalla cassetta degli attrezzi delle politiche pubbliche; a un livello intermedio (livello meso) sta invece l'insieme delle leggi e delle teorie causali sulle quali si poggiano le strategie dei policy maker. Nel caso specifico dell'idea di *sicurezza*, come in precedenza accennato, si fa riferimento a uno dei pilastri sui quali si fonda la convivenza sociale e la legittimità stessa dello Stato e delle sue istituzioni: si tratta pertanto di una *credenza legittimante*, di un'idea di livello macro, al di là delle differenti concezioni e rappresentazioni che della sicurezza si possono avere a seconda dei contesti storici e culturali considerati. Le peculiarità spazio-temporali e di tipo culturale incidono tuttavia in maniera evidente sul modo in cui l'idea di sicurezza viene percepita come rilevante, interpretata e sottoposta al processo di trasformazione in interventi specifici.

In generale, l'attrattiva che un'idea riesce ad esercitare all'interno di un contesto politico-sociale dipende dal *frame* complessivo che essa convoglia. Il processo di *framing* si rivela decisivo almeno sotto due aspetti: in primo luogo, perché il *frame* rappresenta una teoria implicita mediante la quale vengono organizzati i problemi che si intendono affrontare e le relative soluzioni avanzate in tal senso<sup>39</sup>; in secondo luogo, perché il *frame* colloca problemi e soluzioni all'interno di uno specifico *domain*, ossia all'interno del perimetro di un determinato settore di policy, precludendo conseguentemente altri tipi di configurazione.

Per un'analisi empirica delle dinamiche di interazione tra mondo delle idee e sistemi politici è dunque possibile adottare un approccio che vada a focalizzarsi su due dimensioni analitiche, costruite partendo dal presupposto per cui le idee possano considerarsi variabili indipendenti: una dimensione *endogena*, attinente alle proprietà dell'idea; e una dimensione *sistemica*, connessa alle peculiarità dell'ambiente istituzionale (inteso come il più ampio contesto istituzionale e politico) all'interno del quale l'idea va a collocarsi. È evidente che questa distinzione risponda ad una pura esigenza di semplificazione e sia compiuta a fini prettamente euristici: l'intento è quello di fornire uno schema interpretativo, in grado di evidenziare a quali condizioni un'idea riesca a dar vita a risposte istituzionali riconducibili ai suoi assunti. Allo scopo può essere impiegato un modello di spiegazione di tipo *genetico seriale discontinuo*<sup>40</sup>, che tenga insieme fattori esplicativi endogeni (pro-

<sup>38</sup> Jobert B., Muller P., *L'État en action: politiques publiques et corporatisme*, PUF, Paris, 1987; Hall P., *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, in *Comparative Politics*, Vol. 25, n. 3, 1993; Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C., (eds.), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993; Surel Y., *The role of cognitive and normative frames in policy-making*, in *Journal of European Public Policy*, 7:4, October, 495-512. Taylor & Francis, 2000.

<sup>39</sup> Lakoff G., Johnson M., *Metaphors We Live by*. University of Chicago Press, Chicago, 1980.

<sup>40</sup> Lanzalaco L., *Storia e metodo comparato*, Manoscritto, 1990.

pri cioè dell'idea allo studio) e sistemici (peculiari al contesto politico-istituzionale). La ricostruzione delle interazioni tra fattori endogeni e sistemici, all'interno di uno specifico contesto spazio-temporale, deve essere condotta alla luce di alcune ipotesi teoriche, rivolte a fornire un'interpretazione del fenomeno oggetto dello studio.

La scelta dei fattori da includere nell'analisi dipende ovviamente dal tipo di ricerca che si vuole condurre. I fattori esplicativi sistemici possono variare a seconda della collocazione spazio-temporale del fenomeno analizzato: tuttavia, essi sono perlopiù costituiti dagli elementi "tipici" dei sistemi politici-istituzionali, come ad esempio le peculiarità degli attori rilevanti che vi operano; la configurazione degli assetti istituzionali e delle "regole del gioco"; i paradigmi di *policy* invalsi a livello di comunità politica; gli stili dei processi di *policy*. Spetta dunque all'analista il compito di individuare quali fattori sistemici intervengano, in combinazione con i fattori endogeni, nell'influenzare il tipo di risposte istituzionali prodotte in un determinato periodo di tempo. I fattori esplicativi endogeni hanno invece a che vedere con il *frame paradigmatico*<sup>41</sup> convogliato dall'idea allo studio, ossia lo schema interpretativo attraverso il quale l'insieme degli oggetti, dei fenomeni e dei concetti che l'idea richiama vengono organizzati all'interno di un'istantanea che ne condensa il significato<sup>42</sup>.

Le dinamiche di interazione tra fattori endogeni e fattori sistemici possono assumere forme e intensità differenti, a seconda del momento storico, degli attori coinvolti, degli interessi in gioco, dei settori interessati. Per ricostruire uno schema interpretativo delle condizioni alle quali idee e sistema politico-istituzionale interagiscono positivamente, producendo risposte istituzionali *idea-oriented* è possibile partire dall'ipotesi per cui un'idea abbia tante più possibilità di tradursi in risposte istituzionali:

- a) quanto maggiore risulta la *congruenza* dei suoi assunti rispetto ai paradigmi dominanti invalsi all'interno di un sistema politico-istituzionale e rispetto alla configurazione delle strutture amministrative, di governo e agli stili decisionali propri del settore di *policy* in cui il paradigma è collocato;
- b) quanto più alta è la sua *salianza*, vale a dire l'interesse da essa suscitato presso le élite del sistema.

La condizione di congruenza ha a che vedere con i rapporti tra un'idea e un sistema politico dal punto di vista della conformità dei contenuti della prima rispetto al sistema delle credenze fondamentali che stanno alla base dei paradigmi dominanti e alla configurazione degli assetti strutturali e degli stili di *policy*<sup>43</sup> invalsi nel settore specifico (o in settori contigui) in cui l'idea in questione va a collocarsi. La condizione della salienza punta invece a individuare i motivi per i quali un'idea

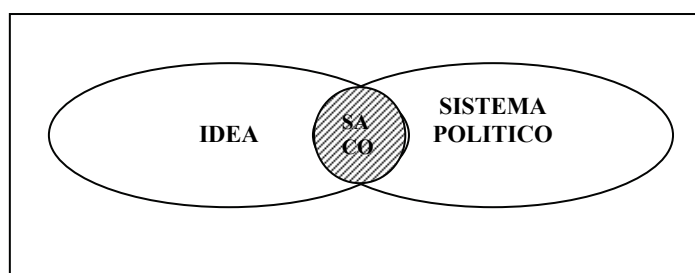
<sup>41</sup> Surel Y., *The role of cognitive and normative frames in policy-making*, cit.

<sup>42</sup> Schön D.A., Rein M., *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994; Johnston H. e Noakes J.A., (eds.), *Frames of Protest. Social Movements and the Framing Perspective*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2005.

<sup>43</sup> Richardson J.J., (ed), *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1982.

viene adottata dagli attori rilevanti di un sistema politico<sup>44</sup>. Attraverso il loro impiego congiunto è possibile, dunque, tenere insieme le caratteristiche proprie dell'idea e le peculiarità degli attori e degli assetti istituzionali di un sistema politico. Risposte istituzionali (sotto forma di programmi di intervento, specifiche strategie organizzative e politiche pubbliche) prenderanno corpo laddove esista un'intersezione tra sfera delle idee e sistema politico tale che l'idea in gioco non sia soltanto valida in sé, ma risulti appetibile per gli attori rilevanti e sia congruente rispetto al più ampio patrimonio valoriale e normativo, oltre che agli assetti istituzionali, di un sistema politico (Fig. 3).

Figura 3: Dalla dimensione endogena alla dimensione sistemica



Legenda: SA = Salienza; CO = Congruenza

La combinazione tra salienza e congruenza può variare nel tempo, ad esempio come conseguenza di un avvicendamento di maggioranze di opposto colore alla guida di un esecutivo nazionale, o per effetto di riforme che rinnovano gli assetti istituzionali di un settore, ma anche in seguito a processi di tipo culturale (che nel lungo periodo possono condurre a mutamenti nelle visioni del mondo dominanti). È evidente che mutamenti di portata più ampia (connessi, ad esempio, a processi di avvicendamento tra paradigmi dominanti) si verificheranno più probabilmente nel lungo periodo, mentre nel breve-medio periodo sarà più facile osservare cambiamenti di tipo incrementale: tuttavia, anche eventi singoli, talvolta, sono in grado di imprimere svolte notevoli sui percorsi di produzione di risposte istituzionali connesse ad uno specifico paradigma di policy. Queste condizioni riescono cioè a catturare alcuni aspetti che, se proficuamente utilizzati, possono risultare di grande utilità per fornire un'interpretazione del perché certe idee si trasformano in risposte istituzionali e altre no, del perché queste risposte assumono una determinata configurazione piuttosto che un'altra (a seconda dei contesti spazio-temporali), e come queste configurazioni variano nel tempo. In quanto segue, le proprietà di questi due concetti saranno delineate con più precisione.

<sup>44</sup> King M., *Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom*, in *West European Politics*, Vol. 28, n. 1, pp. 94-123, Frank Cass, London, 2005.

#### 4. La sicurezza come oggetto di politica pubblica

Una volta definito lo schema analitico di riferimento è necessario focalizzare l'attenzione sull'idea e sul contesto spazio-temporale che si intendono considerare. In primo luogo è necessario collocare l'idea ad un particolare livello di astrazione, per capire in che maniera e attraverso quali modalità essa interagisca con il sistema politico. Nel caso dell'idea di sicurezza è stato già sottolineato come essa costituisca una *credenza legittimante* dell'ordine politico-istituzionale, ossia una credenza di livello *macro*, sottoposta a processi di mutamento di tipo prevalentemente *culturale*, di lungo periodo. Uno studio rivolto ad identificare i modi in cui l'idea di sicurezza è stata interpretata e declinata da una comunità politica dovrà pertanto assumere una prospettiva diacronica, mirante ad identificare specifiche fasi temporali alle quali associare specifiche concezioni dell'idea e i criteri di *securitizzazione* di questioni di pubblica rilevanza da esse derivanti. A seconda del lasso temporale considerato, dunque, potranno essere osservati momenti di *fluidità concettuale* (durante i quali l'idea è sottoposta a un processo di ridefinizione e di re-interpretazione da parte della comunità politica) che fanno seguito o precedono momenti di *stabilità concettuale* (durante i quali la nuova o le nuove concezioni dell'idea si consolidano all'interno della comunità).

In secondo luogo è indispensabile delimitare il campo di ricerca, ossia i confini delle risposte istituzionali prodotte “nel nome” dell'idea in questione che si intendono analizzare. In riferimento al caso specifico del concetto di sicurezza è dunque fondamentale capire esattamente di quale “tipo” di sicurezza si sta parlando e in riferimento a quale contesto problematico di pubblica rilevanza. Questa indicazione preliminare è tanto più valida se pensiamo come nella lingua italiana – a differenza dell'inglese – il termine “sicurezza” sia impiegato per indicare una pluralità di aspetti differenti: la “sicurezza” per la propria vita ed incolumità (*safety*), la “sicurezza” delle aspettative future (*security*), la “sicurezza” del sistema giuridico, sociale, politico, economico (*certainty*). Non si tratta soltanto di una semplice accortezza di natura metodologica, finalizzata ad una definizione più precisa della connotazione e della denotazione del concetto: si tratta invece di un vero e proprio spartiacque tra settori di *policy* differenti, che possono essere ricostruiti intorno alle singole definizioni empiriche del concetto di sicurezza. Politiche di sicurezza sono infatti, allo stesso tempo, *policies* come la politica di difesa e la politica previdenziale, ossia insiemi di idee e di azioni promosse per risolvere problemi di pubblica rilevanza del tutto differenti.

Nel tentativo di costruire una tipologia degli interventi promossi e implementati dalle autorità pubbliche in risposta a quelle sfasature tra livelli di tutela attesa e tutela ricevuta, percepite collettivamente o da un numero rilevante di cittadini di una specifica comunità, è possibile prendere spunto dalla proposta classificatoria avanzata da Theodore Lowi<sup>45</sup>, che distingue quattro classi di politiche pubbliche

<sup>45</sup> Lowi T., *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna, 1999.

(costituenti, distributive, regolative, redistributive) impiegando il criterio fondamentale della *coercizione*<sup>46</sup>. A differenza della classificazione lowiana, che si poneva come obiettivo quello di fornire classi generali di politiche pubbliche, valide a prescindere dallo specifico settore di *policy* analizzato, in questo caso l'obiettivo è quello di distinguere tipi di intervento differenti all'interno della sola *policy area* ricostruibile intorno al concetto di sicurezza. I *fundamenta divisionis* che possono essere adottati sono due.

In primo luogo è possibile operare una generica distinzione tra due differenti concezioni di sicurezza<sup>47</sup>. Una prima concezione di sicurezza, definita sicurezza *negativa*, ha ad oggetto tutta quella serie di fenomeni che presuppongono l'assunzione di un atteggiamento di tipo difensivo-repressivo da parte delle autorità pubbliche. Una seconda concezione di sicurezza, definita sicurezza *positiva*, è invece associata a quell'insieme di garanzie riconosciute giuridicamente e promosse attivamente (almeno sul piano teorico) all'interno di un sistema giuridico, politico, sociale, economico. Queste due concezioni non sono necessariamente legate tra loro da un rapporto di tipo oppositivo, ossia non sono né mutuamente esclusive (in presenza di politiche orientate in senso negativo possono contemporaneamente darsi politiche orientate in senso positivo) e neppure inversamente proporzionali (all'aumentare delle une non vengono meno le altre): esse sono piuttosto le due facce di una medesima medaglia, che è costituita dalla complessa e sfaccettata *policy area* della sicurezza.

In secondo luogo è necessario considerare l'ambito di applicazione delle politiche di sicurezza, ossia la portata delle previsioni che guidano l'adozione di specifiche azioni in materia. Anche in questo caso è possibile individuare due dimensioni: la dimensione *collettiva* e la dimensione *individuale* dei contenuti degli interventi promossi dalle autorità pubbliche. La dimensione *collettiva* rimanda evidentemente a interventi la cui portata è *erga omnes* o che, comunque, riguardano ampie porzioni della collettività; la dimensione *individuale*, all'opposto, è toccata da quell'insieme di azioni che si rivolgono al singolo cittadino o a gruppi molto ristretti di *policy taker*.

Incrociando le due concezioni di sicurezza con le due dimensioni relative all'ambito di applicazione delle politiche è possibile ottenere uno schema composto da quattro quadranti (vedi Figura 4). All'interno di ciascuno dei quadranti possono collocarsi differenti tipologie di politiche di sicurezza. Seguendo lo schema in senso orario, a partire dal quadrante in alto a sinistra, si trovano le *politiche di tutela della persona e della proprietà*. Si tratta di quegli interventi (sostantivi, simbolici o denotativi) che puntano a prevenire o a limitare comportamenti ritenuti poten-

<sup>46</sup> La proposta classificatoria di Lowi costituisce il primo tentativo compiuto di operare una distinzione tipologica tra politiche pubbliche differenti, a partire dal presupposto per cui sarebbero le policy a strutturare le dinamiche della politics. Il criterio della coercizione è declinato lungo due diverse dimensioni: l'ambito di applicazione (individuale/collettivo) e la probabilità di applicazione (alta/bassa).

<sup>47</sup> Ceri P. *La società vulnerabile*, Bari, Editori Laterza, 2003; Priulla G., *Raccontar guai. Che cosa ci minaccia. Che cosa ci preoccupa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

zialmente dannosi ai fini della sicurezza – intesa nella sua accezione di *safety* – di un numero relativamente basso di cittadini e dei loro beni: si pensi, a titolo di esempio, alla recente istituzione di figure come il poliziotto di quartiere o alle disposizioni in materia di sicurezza c.d. “sussidiaria”, ossia di riconoscimento di poteri (seppur limitati) di polizia affidati a operatori privati.

Figura 4. Politiche di sicurezza: una tipologia

		Dimensione dell'Applicazione	
		Sicurezza Individuale	Sicurezza Collettiva
Concezioni della sicurezza	Sicurezza Negativa	Politiche di tutela della persona e della proprietà	Politiche di difesa e di lotta alla criminalità
	Sicurezza Positiva	Politiche di Regolazione	Politiche di Previdenza e Assistenza Sociale

Le *politiche di difesa e di lotta alla criminalità* sono probabilmente il tipo di *policy* più spesso associate al concetto stesso di sicurezza. Nel caso delle politiche di difesa, queste hanno ad oggetto la tutela dell'integrità territoriale (i confini) e dei beni pubblici dello Stato: nella definizione di G. Almond «la politica nazionale di sicurezza è quella componente della politica estera che riguarda l'allocazione delle risorse per la produzione, il dispiego e l'impiego di quelli che possono essere definiti i mezzi coercitivi attraverso i quali una nazione persegue i propri interessi»<sup>48</sup>. Le politiche di lotta alla criminalità rispondono invece a due differenti fenomenologie di problemi, che la letteratura anglosassone individua nei termini di *concern about crime* (paura della criminalità) e *fear of crime* (paura della vittimizzazione). La paura della criminalità è un fenomeno di natura sociale, che ha ad oggetto le preoccupazioni che una collettività mostra di avere nei confronti di quelle perturbazioni che possono intaccare pericolosamente il sistema delle credenze e dei valori invalso; la paura della vittimizzazione è invece un fenomeno che riguarda il singolo cittadino e si riferisce al timore di poter essere oggetto di un reato contro la propria persona e i propri beni<sup>49</sup>. È possibile riscontrare la diffusione su larga scala di entrambi questi fenomeni in tutte le società contemporanee,

<sup>48</sup> Almond G., *Public Opinion and National Security Policy*. in *Public Opinion Quarterly*, 20, 1956, p. 371, mia traduzione.

<sup>49</sup> Aipros, *Rapporto sulla sicurezza in Italia*, 2001, <http://www.aipros.org/oldsite/Documenti/Rapporto2001/Capitolo10.pdf>

in proporzioni che non variano eccessivamente a seconda dei singoli casi: a variare in maniera significativa sono, invece, le risposte istituzionali varate per tentare di risolvere le problematiche che essi sollevano, data la multidimensionalità dei problemi e la conseguente moltiplicazione delle arene e degli attori coinvolti.

Nei quadranti collocati in basso le due dimensioni riferite all'ambito di applicazione delle politiche si incrociano con una concezione positiva di sicurezza, intesa come tutela, da parte delle autorità pubbliche, di quell'insieme di garanzie (di ordine civile, sociale, politico, economico) che le democrazie contemporanee hanno progressivamente riconosciuto ai cittadini. Laddove l'ambito di applicazione delle politiche si estende all'intera collettività o a vasti settori di essa, si può parlare di *politiche di previdenza e di assistenza sociale*. Si tratta di un'area molto vasta di interventi pubblici, che vanno dalle politiche per la famiglia alle politiche pensionistiche, tagliando trasversalmente un elevato numero di settori di policy, abbondantemente studiati dalla letteratura sul Welfare<sup>50</sup>. Sono perlopiù politiche redistributive, rispetto alle quali è possibile individuare con una certa precisione sia i gruppi sociali coinvolti, sia la distribuzione dei costi e dei benefici dei loro impatti sulla collettività. Infine, esempi di politiche di sicurezza "positiva" applicate ad ambiti ristretti di *policy taker* sono tutte quelle politiche che puntano a limitare, modificare o eliminare pratiche o comportamenti ritenuti inconciliabili con standard prefissati di riferimento. Si tratta delle *politiche di regolazione*, ossia quella serie di interventi, in settori di *policy* differenti, attraverso i quali l'autorità pubblica definisce i "gradi di libertà" della condotta degli individui o di limitati gruppi. Generalmente è possibile distinguere tra politiche di regolazione "sociale" e politiche di regolazione "economica": gli interventi regolativi in materia di sicurezza rientrano all'interno della regolazione sociale e sono anch'essi generalmente trasversali a più settori di *policy* (dal lavoro, all'ambiente, all'industria).

## 5. Alcune osservazioni conclusive

L'interesse verso le politiche per la sicurezza nasce in relazione alle modalità con cui le credenze, le idee e le aspettative degli attori rilevanti interagiscono con i processi di *policy*. Come abbiamo sottolineato, i meccanismi di costruzione sociale dei problemi di sicurezza – che entrano in azione nel momento in cui un individuo o una comunità percepisce una minaccia (concreta o potenziale) nei confronti di uno o più diritti di controllo socialmente riconosciuti su una determinata risorsa – sono direttamente collegati alle molteplici forme istituzionali che governano le dinamiche di interazione sociale. Il caleidoscopio di potenziali soluzioni istituzionali si traduce in una pluralità di modelli di regolazione dei processi di generazio-

<sup>50</sup> Ferrera M., *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 1984; Fargion V., *La geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1997; Saraceno C., *Mutamento della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, il Mulino, 2003; Zincone G., *Immigrati: quali politiche per l'integrazione*, in *il Mulino*, XLIX (2000), n.1, pp. 80-90

ne, impiego e riproduzione della risorsa-sicurezza: è in questo senso che si rivela di fondamentale importanza stabilire che tipo di relazioni intercorrano, in un determinato contesto spazio-temporale, tra l'idea di sicurezza – inquadrata come *credenza legittimante* dell'ordine sociale – e l'ambiente istituzionale complessivo. Questa strategia di indagine consente infatti di identificare quali politiche pubbliche siano promosse nel corso del tempo, da una collettività, come risposta al perpetrarsi di consolidate situazioni di incertezza o all'emergere di nuove e impreviste.

---

## Bibliografia

- Aipros, *Rapporto sulla sicurezza in Italia*. in [www.aipros.org/oldsite/Documenti/Rapporto2001/Capitolo10.pdf](http://www.aipros.org/oldsite/Documenti/Rapporto2001/Capitolo10.pdf), 2001
- Alchian A.A., *Property Rights*, in J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.), *The New Palgrave, The Invisible Hand*, New York, Norton, 1989,
- Almond G., *Public Opinion and National Security Policy*. in *Public Opinion Quarterly*, 20: 371-378, 1956.
- Aoki M., *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge Mass. and London, The MIT Press, 2001.
- Barzel Y., *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Barzel Y., *A Theory of the State. Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Bravo G., *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e mercato*, n.63, pp. 487-512, 2001.
- Buzan B., Waever O. e de Wilde J., *Security. A New Framework of Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- Capano G., *Il policy change: tra politica degli interessi e politica delle idee*, in *Teoria Politica*, n. 1, pp. 133-65, 1995.
- Ceri, P., *La società vulnerabile*, Bari, Editori Laterza, 2003.
- Cheung S.N.S., *The Structure of the Contract and the Theory of Non-Exclusive Resources*, in *Journal of Law and Economics*, pp. 49-70, 1970.
- Coase R.H., *Essays on Economics and Economists*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1994.
- Coleman J., *Foundations of Social Theory*, Cambridge Mass. and London, Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- Crawford S.E.S. e Ostrom E., *A Grammar of Institutions*, in *American Political Science Review*, 89, n.3, pp. 582-600, 1995.
- Dal Lago A., *La favola della sicurezza: un dialogo tra filosofi antichi e un sociologo*. <http://www.libertysecurity.org/article1253.html>, 2006
- Fargion V., *La geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1997.
- Ferrera M., *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 1984.
- Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, 2006.
- Gambetta D., *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1992.



- Goldstein J. e Keohane R., (eds.). *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, , 1993.
- Hall P., *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, in *Comparative Politics*, Vol. 25, n. 3, 1993.
- Hardin R., *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 162, pp. 1243-1248, 1968.
- Hess C. e Ostrom E., *Ideas, Artifacts, and Facilities. Information as a Common-Pool Resource*, in *Law and Contemporary Problems*, 66, n.1-2, pp. 11-146
- Jobert B. e Muller P., *L'État en action: politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF 1987.
- Johnston H. e Noakes J.A., (eds.), *Frames of Protest. Social Movements and the Framing Perspective*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- King M., *Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom*, in *West European Politics*, Vol. 28, n. 1, pp. 94-123, London, Frank Cass, 2005.
- Lakoff G. e Johnson M., *Metaphors We Live by*, Chicago, University of Chicago Press 1980.
- Lane F.C., *Venice and History*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1960.
- Lanzalaco L., *Storia e metodo comparato*, manoscritto, 1990.
- Lowi T., *La scienza delle politiche*, Bologna, il Mulino, 1999.
- March J. C. e Olsen J. P., *Governare la democrazia*, Bologna, il Mulino, 1987.
- North D.C., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1994.
- North D.C., *Transaction costs through time*, in C. Menard (ed.), *Transaction Cost Economics. Recent Developments*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997.
- Ostrom E., *A Method of Institutional Analysis*, in F. X. Kaufman, G. Majone, V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Berlino-New York, De Gruyter, pp. 459-75, 1985.
- Ostrom E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Pejovich S., *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Dordrecht, Kluwer, 1998.
- Pizzorno A., *On the Individualistic Theory of Social Order*, in P. Bourdieu e J. S. Coleman, *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Westview Press, pp. 209-234, 1991.
- Pizzorno A., *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993.
- Priulla G., *Raccontar guai. Che cosa ci minaccia. Che cosa ci preoccupa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.
- Richardson J.J., (ed). *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1982.
- Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C., (eds.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Saraceno C., *Mutamento della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Sartori G., *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, Milano, Sugarco, 1979.
- Schmid A.A., *Tra economia e diritti. Proprietà, potere e scelte pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1998, vers. Orig. *Property, power and Public Choice*, New York, Praeger (1987).
- Schön D.A., Rein M., *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994.
- Surel Y., *The role of cognitive and normative frames in policy-making*. in *Journal of European Public Policy*, 7:4, October, 495-512, Taylor & Francis, 2000.

- Vannucci A., *Istituzioni, costi di transazione e organizzazioni mafiose*, in *Polis*, n.3, XV, pp. 363-384, 2001.
- Vannucci A., *Governare l'incertezza. Scelte pubbliche e cambiamento istituzionale*, Sovveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- Weber M., *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961.
- Williamson O. E., *I meccanismi di governo*, Milano, FrancoAngeli 1998; vers. orig. *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Zincone G., *Immigrati: quali politiche per l'integrazione*. in *il Mulino*, XLIX (2000), n.1, pp. 80-90.

---

## Summary

*In their introductory remarks of their article dealing with the concept of security and the security policies Eugenio Pizzimenti and Alberto Vannucci point out that the most important function of modern states is the guarantee of citizens' security. They consider security as a collective problem: the institutions dictate prescriptions about the behaviors (or "states of the world") which are prescribed, forbidden or permitted, providing a behavior model of conduct which is supported by a set of coherent expectations about the future actions of other persons.*

*Whenever one or more social actors perceive that some of their rights are being seriously challenged by an external actor who assumes the intensity of an existential defy, securitization sets in, which is, among other things, a symptom of the potential failure of the ordinary political processes. Rights are intrinsically inter-subjective.*

*A condition of relative security is a second best, that is, an equilibrium which, among other things, includes (and stabilizes) relationships of a conflictual nature or of an imperfect coordination, since in the real world rights are only imperfectly delineated. Hence, transaction costs are needed, in order to define, protect, capture, or transfer resources control rights.*

*In the modern political theory there two approaches to the security problem: that of the voluntary exchange between rational political actors, and that which is founded upon the concept of political identity and acknowledgement.*

*Security may be seen as a policy idea, as well as an object of public policy.*