

PREMESSA

Garantire ai cittadini la sicurezza, in tutte le sue forme, è scopo fondante dello stato e la richiesta di soddisfare questa esigenza è particolarmente pressante nelle città, i luoghi più esposti a rischi e criticità significativi e perduranti.

Da alcuni decenni il problema di rendere più efficace la prevenzione dei comportamenti che determinano insicurezza e rendono meno vivibili le città, suscita sentimenti contrastanti: scetticismi o certezze sui rimedi, rassegnazione o rifiuto dell'idea che l'insicurezza sia tratto insuperabile della modernità, contrapposizione tra politiche reattive e proattive e tanta retorica, solo apparentemente capace di mettere d'accordo tutti sulla necessità di fronteggiare con impegno e rigore il *danno sociale derivante dalla criminalità* e dal *disordine urbano*, che si manifesta come insieme di evidenze critiche diffuse: case fatiscenti e dall'aspetto trascurato, locali commerciali chiusi da tempo, scarsa vita sociale, spazio pubblico inospitale e poco frequentato, fattori di disturbo fuori controllo, mancanza di servizi pubblici, presenza evidente di persone dedite a comportamenti illeciti, ecc.

Governi e forze politiche (come si usa dire: *la politica*) pressati dalla richiesta di assecondare il bisogno di sicurezza e minacciati nel consenso se inadempienti, faticano a definire obiettivi - anche minimi purché largamente condivisi - soprattutto perché sono consapevoli che i rimedi proattivi - *vale a dire non punitivi* - i più validi per prevenire le criticità, daranno i loro effetti nella vita sociale e presenteranno vantaggi finanziari soltanto sul lungo periodo, essendo spesso legati a processi lenti di assimilazione. Le azioni reattive - *vale a dire punitive* - ispirate al controllo sociale repressivo, sembrano invece godere di favore inarrestabile, anche quando all'evidenza controindicate, risultando inidonee a portare cambiamenti proficui e duraturi oltre che incuranti delle cause dei fenomeni, ma ineguaglia-

bili nell'enfatizzare la prevenzione generale intimidatrice e i suoi portati di esemplarità afflittiva e di comunicazione simbolica.

Opinione pubblica divisa, instabilità del legame sociale, crisi di valori e idealità, forza impaurente dell'allarme diffuso, spinta emotiva a «castigare» ogni devianza, unitamente a condizioni economico-sociali complessivamente impoverite e fonte di preoccupazioni, creano un clima favorevole per le sanzioni. La minaccia di applicarle, soprattutto nei contesti urbani, asseconda sentimenti ostili ingigantiti dall'assenza di chiavi di lettura capaci di orientare con omogeneità e autorevolezza il dibattito pubblico. Le risposte fin qui date per affrontare l'insicurezza sono ritenute concretamente inefficaci, nel loro complesso, per eliminare, contenere e contrastare il *danno sociale della criminalità* e il *disordine urbano*, le componenti indivisibili dell'insicurezza urbana. Su questa base il favore per il pugno di ferro rischia di venire da sé se manca una corretta e obiettiva chiave di lettura dei fenomeni.

L'esigenza di compiere uno sforzo maggiore di efficacia per garantire la sicurezza urbana, per quest'insieme di ragioni, viene avanzata nei confronti dell'intero sistema pubblico e non solamente dello stato quale responsabile della sicurezza pubblica. Per le stesse ragioni si sviluppa la tendenza a presentare come rimedi proprio gli interventi gravati dai limiti indicati, per fare fronte ai danni sociali della criminalità, accentuando le due tendenze negative di *criminalizzarli più severamente* e di *moltiplicare le modalità reattive tese a perseguirli* con modalità sempre più anticipate, simboliche, apparentemente «pedagogiche».

Sarebbe semplicistico ridurre alla sola, pur significativa, prevalenza della spinta emotiva, i favori dei quali gode, in larga parte del dibattito pubblico, qualsiasi proposta di «punire i colpevoli dell'insicurezza». La ragionevolezza e talvolta la stessa razionalità trovano scarso ascolto non solo perché scarsamente empatiche e fonte di diffidenza per tutto quanto provenga da valutazioni distaccate e fredde della «cabina di comando», ma perché appare spezzato il legame sociale che coinvolge la fiducia delle persone e dei gruppi sociali nel farsi carico dei nodi della sicurezza urbana da parte della collettività.

Non va sottovalutato il rilievo che il solido retroterra di esperienza delle reazioni emotive, in molti casi, non è soltanto denuncia di una sofferenza «vera», ma anche la ricerca di quel legame sociale

spezzato che offre a chi parli «concretamente» del problema, persino il proprio generoso «attivismo» per contribuire all'interesse generale e la disponibilità per interloquire in modo «allargato», con altri cittadini, «attori pubblici» e organizzazioni sociali.

La reazione del corpo sociale al bisogno insoddisfatto di sicurezza urbana, pur coi limiti di quanto risente di spontaneità e improvvisazione, ha il merito oggettivo, al di là della denuncia, di *mettere in discussione la frammentazione organizzativa* della prevenzione fra sicurezza pubblica e sicurezza sociale. È un'autentica *vox populi* la convinzione che, con un coordinamento forte e strutturato tra i diversi attori, i risultati positivi per la sicurezza urbana assumono la *caratteristica olistica*, e cioè, diventando parte di un sistema organizzato, portano vantaggi più cospicui della somma d'interventi isolati dei singoli attori.

Il contrasto all'insicurezza fatica, talvolta, a liberarsi di «competizioni», insensate e deleterie, fra lo *stato di diritto* in ogni declinazione (come Leviatano o come Garante delle libertà), e lo *stato sociale* nelle varie accezioni (da quella che vede nel disordine urbano la meccanica ricaduta delle contraddizioni dell'attuale economia globale a quelle che considerano irrazionale qualsiasi forma di prevenzione che non sia esclusiva rimozione delle cause dei fenomeni e bollano come spreco di risorse il reagire agli effetti).

Disordine urbano e danno sociale da criminalità, in un approccio molto semplificato ma sostanzialmente realistico, rimandano, rispettivamente, alla mancanza di sicurezza sociale e alla mancanza di sicurezza pubblica. Se non si assume prioritariamente e con determinazione, l'obiettivo di superare la deleteria e sterile frammentazione organizzativa dei poteri pubblici, queste contrapposizioni inquinano ancora il dibattito pubblico.

Su questo terreno non sfugge la constatazione positiva che riscontra come abbia preso piede, in modo significativo, la reazione politico - sociale delle comunità locali e del sistema delle autonomie che incalza il legislatore nel liberarsi da detta deleteria frammentazione. Il ritardo nel dare corpo a elaborazioni giuridiche che rappresentino un riferimento sicuro e stringente si è concretizzato spesso con ritardo e con discipline ancora inadeguate e incerte, persino nello sciogliere i nodi fondamentali, o nell'accogliere soluzioni di compromesso destinate a soccombere innanzi alla corte costituzionale. Basti

citare i temi che saranno sviluppati dei Patti per la sicurezza (stipulati dal 1998 e disciplinati per legge nel 2017) e delle ordinanze sindacali (con la loro tormentata evoluzione). Anche qui la difficoltà pare essere riassumibile nella contrastata esigenza di costruire discipline che consentano alla sicurezza pubblica e a quella sociale di *dialogare in modo corretto ed effettivo*.

Gli interventi legislativi sulla sicurezza urbana sono maturati nel primo decennio del nuovo secolo in un clima di scontro esasperato, solcato da contraddizioni irrisolte e da approcci antitetici e inconciliabili, che si pretendeva di fare convivere non già sul piano, opportuno, della discussione e del confronto preliminare per affrontare e risolvere i problemi, oggi merce rara, ma sul compromesso che crea incertezza nel contenuto normativo e nelle soluzioni applicative, inevitabilmente traballanti e esposti a facili critiche distruttive ove portatori di effetti insignificanti se non controproducenti.

La sicurezza urbana si presenta sotto punti di vista molteplici e spesso il confronto politico fatica a tenere distinti i diversi piani: quello che deve essere garantito come un *diritto* o un *interesse legittimo*, quello che rappresenta un *bisogno* insoddisfatto, quando deve concretizzarsi in termini di *strategia*, quando deve affermarsi come *condizione* caratteristica della società, quanto assume *valenza ideale e culturale*.

Le politiche di sicurezza proattive, là dove hanno potuto realizzarsi, come nelle regioni del centro-nord governate da forze politiche con orientamenti diversi, sono tanto più appropriate quanto più riescono a superare un diffuso senso di subalternità rispetto a quelle punitive. La capacità d'interazione fra soggetti pubblici è dato oggettivo che, spesso, ha avuto la forza di imporsi sul particolarismo che rifugge dal coordinamento organizzativo, traducendosi in integrazione come *best practice* tra i molteplici «attori» che gestiscono ordinariamente e quotidianamente il disordine urbano e il contrasto al danno sociale della criminalità, nell'azione amministrativa e anche in quella di polizia giudiziaria, spesso *rafforzando il quadro giuridico regionale e locale*.

Va riconosciuto che, nella legge del 2017 (c.d. “legge Minniti”), trovano finalmente la necessaria dimensione normativa le esigenze sostanziali che portano a leggere unitariamente le situazioni in cui maturano rischi, criticità, tensioni e conflittualità che inficiano la sicurezza urbana, anche in quelle legate alla dannosità sociale dei rea-

ti, che possono così evidenziare il bisogno d'interventi di *welfare state* in campo sociale, sanitario, urbanistico, economico, abitativo, scolastico, aggregativo ecc.

Molte realtà che fanno capo allo stato, in particolare la scuola e il sistema penitenziario, hanno saputo coordinarsi con le politiche e l'azione amministrativa dei comuni, dando vita a modalità d'intervento innovative, nelle quali il «paese reale» ha saputo ovviare alla mancanza di una legislazione attenta governo delle situazioni insicure, coniugando buone prassi e leale collaborazione. Cresce la consapevolezza che la sicurezza «sociale» e quella pubblica non possono fare a meno l'una dell'altra.

I diversi punti di vista politico-ideologici, si è detto, faticano a liberarsi della contrapposizione astratta di «ruolo» tra la sicurezza pubblica e di quella di rilievo sociale. Non potendo negare la necessità di entrambe tendono a dare priorità, nelle politiche concrete, a quella che «privilegiano» sul piano ideale, avventurandosi in affermazioni prive di sostanza – paradigmatica quella per cui la sicurezza urbana non sarebbe né di destra né di sinistra – preoccupati dall'esigenza, in sé apprezzabile di mettere il nodo sicurezza in terreno «neutrale», ma non tanto per favorire disciplina legale e interventi reattivi o proattivi corretti, valutandone ricadute in termini di efficacia o inutilità, ma essenzialmente per «tenere insieme», senza scioglierle, le reazioni di segno opposto che emergono in ampi settori di un'opinione pubblica confusa da un dibattito pubblico ricco di pulsioni emotive. Spesso non prevale la ricerca di progetti efficaci la sicurezza, ma l'esigenza di lanciare messaggi che entrino in sintonia e comunichino la capacità d'interpretare sentimenti diffusi, in cambio del consenso.

Le articolate ed estese attività sociali della pubblica amministrazione mettono in luce una caratteristica saliente del *welfare state* e, nella disciplina di leggi statali e regionali, definiscono localmente *in larga autonomia* le azioni per affrontare il disagio urbano e per assecondare adeguatamente la proficua integrazione con esigenze di sicurezza pubblica, in presenza di danno sociale da criminalità. Per perseguire utilmente l'obiettivo, il quadro normativo non può più limitarsi a favorire buone prassi, ma deve arricchirsi d'istituti e luoghi della corresponsabilità e del «partenariato» vincolanti per rendere efficace, economica e appropriata l'azione e governare potenziali conflitti fra gli attori.

I comuni hanno istituzionalmente e ordinariamente il compito di garantire tranquillità, vivibilità e la maggior parte dei servizi che offrono sicurezza in senso sociale nella realtà urbana *con strumenti rientranti nelle loro funzioni* e, inevitabilmente, devono ridisegnare le modalità d'intervento a fronte dei nodi della sicurezza urbana, intesa sia come disordine urbano, sia come danno sociale da criminalità. Anche su questo delicato terreno le differenti opzioni politico-ideologiche enfatizzano, oltre ogni ragionevole limite, il «nodo» degli spazi che i comuni devono vedersi riconosciuto per affiancare il sistema punitivo e di sicurezza pubblica, e per rendere incisivi gli strumenti che dettano, applicano e fanno rispettare le regole per la sicurezza urbana che ricadono sull'uno e sull'altro profilo. Il conflitto di strategie o, più banalmente di «idee», e la loro subalternità al consenso rendono controversa e politicamente strumentale la lettura delle soluzioni giuridiche e, una volta adottate, la loro applicazione, col risultato di radicalizzare proposte e azioni, che appaiono spesso improvvisate e talvolta dilettantesche.

Persone e gruppi sociali, insoddisfatti per le carenze della sicurezza urbana nei loro profili sia *pubblici* che *sociali*, assumono frequentemente iniziative dai *tratti rivendicativi*, che pongono come esigenza prioritaria il *problema della maggiore protezione*, rispetto a tante criticità e, con messaggi semplificati, reclamano impegni specifici per dare soluzione al disordine urbano e alla dannosità dei reati, chiedendo maggiore rigore punitivo, capacità di prevenire e pacificare i conflitti, salvaguardia di stato sociale e vivibilità, rimozione di «focolai» nel tessuto urbano, allentamento di rischi, ristabilimento di tranquillità alterate che rendono ostili le relazioni e la convivenza.

Quest'insieme non omogeneo di esigenze, tutte da soddisfare e tutte di grande «evidenza», diventa componente essenziale della definizione legale di sicurezza urbana (art. 4, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito nella l. 18 aprile 2017, n. 48, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*). L'intero «grappolo» di profili critici sottintende la necessaria interazione tra la sicurezza pubblica e quella di rilievo sociale, più difficile in rapporto alle dimensioni dei contesti urbani, che moltiplicano i problemi e li complicano, imponendo che le diverse criticità, messe nella legge sullo stesso piano, siano graduate localmente secondo l'ordine imposto dall'esigenza di privilegiare i profili significativi di ciascun territorio. La legge, affastellando mani-

festazioni diverse dell'insicurezza urbana, recepisce il sentire comune che considera la sicurezza pubblica e quella del quadro sociale come «tutt'uno», un complessivo, intricato e indivisibile problema che *solo nella «eterogeneità delle situazioni locali»*, come affermò la Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2001, prende forma e detta esigenze, priorità e urgenze.

Il Parlamento europeo, nelle molteplici occasioni che saranno esaminate, sottolinea che l'insieme articolato delle criticità impone di rafforzare le interazioni virtuose tra sicurezza urbana e sviluppo sostenibile delle città, considerandole un bene comune indivisibile, innervato e reso vitale dal legame sociale, che fa evolvere e riequilibra modelli di vita e di convivenza nella realtà in cambiamento, rendendoli funzionali alle esigenze dei più, la maggioranza schiacciante delle persone, che vivono nelle realtà urbane.

Valori e idealità, un tempo egemonici ma oggi meno trainanti, hanno fatto «passi indietro» nel guidare la vita sociale e l'agire politico, ritagliandosi il ruolo meno impegnativo di tratti nobilitanti nella dimensione della coscienza individuale. Le letture dei problemi sociali, strutturate debolmente e quindi poco attente a distinguere le cause profonde dagli epifenomeni, spesso valutati in modo approssimativo e fuorviante, hanno contribuito a dare rilievo alla sicurezza urbana come problema privo di dimensione strategica, che riguarda solamente il «qui e ora» e trascurano in modo irrazionale l'attenzione che va prestata al perseguimento della coesione della comunità locale, del bene comune e degli interessi diffusi, vittime di un pragmatismo privo di visione a lungo termine.

L'affievolimento dell'interesse generale e l'affermarsi di una sicurezza urbana come «sommatoria», priva di un ordine definito, di interessi particolari, accentua la sensibilità delle persone, in relazione alla priorità di ciascuno, a fare valere la propria esposizione a generazioni e disuguaglianze. La consapevolezza di questa dinamica tende però, in molti casi, a trasformarsi in energia positiva, suscitando reazioni basate su approcci più razionali che chiedono, sia pure nella dimensione locale a loro più congeniale, di definire priorità e di selezionare interventi in ragione delle criticità da affrontare, riportati al soddisfacimento di tutele tendenzialmente universali e non appiattite negli spazi angusti del localismo.

Nel dibattito sulla sicurezza urbana emergono posizioni che con-

trastano i pragmatismi «fai da te» che, nella loro estemporaneità, trascurano quanto è conseguenza di disuguaglianze economiche e sociali, opponendosi conseguentemente a norme e azioni concrete che dettano regole fondate su pregiudizi e discriminazioni ancora prima che emergano comportamenti illegali o disordine urbano, ovvero negano protezione sociale in base al luogo di provenienza o alla troppo breve durata della permanenza in un certo territorio.

La sicurezza urbana perseguita senza rimarcarla come «bene pubblico» alla quale la legge del 2017 ha reagito, aveva finito per nascondere il carattere determinante della sovrapposizione, nella concreta realtà sociale, tra insicurezza urbana e disuguaglianze e per spostare il baricentro dei *rimedi*, dagli interventi sulle *cause dei problemi* - che richiedono prevalentemente strumenti proattivi per ridurre l'efficienza - agli *effetti dei problemi* facendo re la scelta sbrigativa per quelli punitivi. Si tratta di spinte antitetiche rispetto al ruolo *ultima ratio* che deve caratterizzare la sanzione per configurarla come criterio equilibratore imprescindibile del sistema penale, che rapporta l'efficacia di prevenzione generale ad una pena che va applicata senza lasciare zone d'impunità, e non proclamando una «certezza» che si traduce in «fissità» del carcere senza alternative.

L'evoluzione di norme e politiche di sicurezza urbana, per quest'insieme di ragioni, vive nello scontro fra due polarità. Da un lato le posizioni securitarie vogliono *proteggere dalle devianze* con risposte emotivamente «forti», sino all'autodifesa, e sono incentrate su punizioni che neutralizzino i refrattari e assecondino la «criminologia dell'altro» e il «diritto penale del nemico». D'altro lato abbiamo le posizioni solidaristiche, che considerano imprescindibile, perché portato della realtà sociale, il perseguire in modo uniforme le azioni che favoriscono la sicurezza urbana, la coesione sociale e la vivibilità diffusa, privilegiando il previo ricorso a strumenti extrapenali per affrontare le criticità che producono la conseguenza di dare linfa alla criminalità e al disordine urbano, le due espressioni indivisibili dell'insicurezza urbana.

Il problema delle ricadute disuguali dei fatti criminosi in conseguenza delle scarse risorse economiche, spesso nemmeno sufficienti per affrontare le esigenze quotidiane essenziali delle comunità, condiziona in modo decisivo le politiche di sicurezza urbana e il consenso politico. L'espressione stereotipata e «semplificatrice» del vetro rotto che, secondo la *«Broken Windows Theory»* dovrebbe fare

privilegiare il contrasto al degrado per impedire che si traduca in modello negativo per ulteriori atti vandalici, assume, in molti casi una valenza di «vissuto» concreto e personalizzato. Questo accade per le autovetture parcheggiate in strada, i cui vetri sono frantumati dai ladri di strada per rovistare e rubare quel che può trovarsi al loro interno. La vittimizzazione indiscriminata non guarda se appartengono ai turnisti che vanno al lavoro prima dell'alba, quando mancano i trasporti pubblici. Si tratta sempre di «*Broken Glass*» che rileva forse marginalmente per il rischio astratto di favorire l'imitazione, ma che ha una particolare riprovevolezza perché crea danno a soggetti deboli socialmente e per questo, oltre al ladro incurante dei beni altrui, si appunta anche sulle istituzioni inadeguate nel contrasto e nella prevenzione.

La contrapposizione tra gli opposti modelli di disciplina legale della sicurezza urbana esprime una più generale dicotomia dei giudizi di fondo presenti nella società ed ha alla base non solo le paure per il disordine e i fatti criminosi, ma anche il senso di precarietà per la simultanea perdita di effettività dei diritti individuali e del benessere diffuso. Per questa ragione il problema è vissuto con particolare preoccupazione nelle città medie e grandi e alimenta la rivendicazione della tutela, sia pure coi limiti del localismo, della drammatizzazione, delle proposte non sempre equilibrate. Gli interventi locali ci consegnano soluzioni spesso «gridate» e segnate dalla difficile costruzione di accettabili e stabili sintesi applicative, delle quali paiono risentire, dopo la recente l. n. 48/2017 persino i primi accordi in Conferenza unificata e in Conferenza Stato-Città.

Le norme sulla sicurezza urbana dello stato, delle regioni e degli enti locali rischiano costantemente, nella dimensione locale tanto nella produzione quanto nell'applicazione, di essere inadeguate alla realtà indivisibile delle conseguenze della criminalità e del disordine urbano, accentuando convergenze insoddisfacenti tra l'intervento statale e di quello degli altri «attori». Il sistema della sicurezza pubblica tende a non riconoscere, sino in fondo, la regola che la sicurezza urbana non si riduce all'azione repressiva statale e alle politiche statali decentrate, ma comporta «*partenariato*» effettivo tra gli «attori» di competenze diverse, tra le quali spiccano quelle assegnate dalla costituzione alle comunità locali.

Tutti i modelli di sinergia e in particolare quello autorevole della

«coproduzione della sicurezza» del «Forum europeo per la sicurezza urbana» (Efus) sul quale si tornerà, assommano azione di polizia, «coesione sociale, coscienza civica, qualità della vita urbana» come fattori che rafforzano sicurezza e sentimento di sicurezza e chiamano gli «attori» ad azioni congiunte per conoscere adeguatamente il quadro critico e configurare i rimedi adeguati. La pluralità prospettive comporta affinamento continuo di disciplina legale, strumenti e interventi capaci di assecondare le esigenze legate sia alla peculiarità e intensità dei problemi, sia alla messa in comune degli strumenti specifici dei diversi «attori».

Secondo Efus *la sicurezza urbana ha fatto evolvere il perimetro semantico della sicurezza pubblica*, dandole nuova collocazione nell'insieme ampio delle attività di protezione di diritti sociali e politici, che delineano un sistema fondato sulla fondamentale dialettica tra libertà individuali e poteri di competenza della pubblica autorità.

Il ruolo del sistema punitivo e delle sanzioni rientranti nella disciplina legale della sicurezza urbana ha mostrato di pari passo, nella realtà italiana, importanza e conflittualità crescenti. Il susseguirsi di leggi che riconoscono la sicurezza urbana come bene pubblico da perseguire, non ha avuto inizio con la costruzione di istituti che la mettessero in valore col rafforzamento dell'azione amministrativa capace di prevenire, contenere e rimuovere le cause delle criticità e non si è nemmeno concentrata sulla fondamentale correzione delle disfunzioni che rendono anomica la società, ma ha messo in primo luogo, con enfasi, la punizione di chi viola obblighi e divieti.

L'illusione di potere affermare la sicurezza come valore ricorrendo alle ordinanze di sicurezza urbana, disciplinate nel 2008 all'art. 54 del Tuel, fu attuata affidando al sindaco, ufficiale di governo, il potere d'imporre obblighi e divieti al fine di perseguirla, creando le premesse per sconfessare quelle ordinarie ed emesse fuori dei casi contingibili e urgenti, per evidenti limiti costituzionali e di coerenza col sistema. Non essendo accompagnato da definizione legale sicurezza urbana conforme al principio di riserva relativa di legge (art. 23 Cost.), l'istituto finì per valorizzare, fuori da ogni criterio legale, eccessi e strumentalità nell'oggetto della dissuasione, che poteva al più illudere sullo «spegnere i focolai» di fatti nocivi o che creano turbativa, ritenuti tali secondo la sensibilità di ogni sindaco e da quelle manifestate dalle spesso accorate richieste dei cittadini. Non era certo in

grado di avviare i processi di trasformazione necessari per prevenire complessivamente l'insicurezza urbana.

La l. n. 48/2017 rimodella il sistema dei divieti locali, definisce le criticità rilevanti per la sicurezza urbana, introduce alcuni istituti nuovi, esplicita ragioni sostanziali e criteri ai quali vanno uniformati gli strumenti per favorirla e asseconda le indicazioni della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 115/2011 dichiarò illegittima la previsione di ordinanze ordinarie di sicurezza urbana.

In questo mutato quadro che valorizza esigenze sostanziali e di disciplina normativa, vanno messi a fuoco la funzione che il sistema punitivo, e quello penale in particolare, sono chiamati a svolgere, assieme agli strumenti da utilizzare e ai nodi da sciogliere. L'art. 2 intende le politiche integrate di sicurezza urbana come *«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali»*. L'integrazione avviene in base alla definizione di sicurezza urbana che l'art. 4 qualifica come *«bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile»*.

CAPITOLO PRIMO

INTRODUZIONE AL TEMA DELLA SICUREZZA URBANA

SOMMARIO: 1.1. Le disuguaglianze della sicurezza urbana nella società globalizzata. - 1.1.1. La sicurezza urbana, esigenza funzionale di controllo anticipato. - 1.1.2. L'insicurezza urbana, intreccio indivisibile di disordine urbano e danno sociale della criminalità. Il nodo delle disuguaglianze. - 1.1.3. I differenti livelli della sicurezza urbana e i risvolti disuguali. - 1.1.4. Gli approcci razionali alla sicurezza urbana e alla paura. - 1.2. Il «nodo» della sicurezza urbana: la prevenzione generale «locale». - 1.2.1. Sicurezza «reattiva» e sicurezza «proattiva». - 1.2.2. Alla ricerca di un sistema articolato di tutele. - 1.2.3. La dialettica tra sicurezza urbana e *welfare state*. - 1.3. Regolazione formale e informale per garantire la sicurezza urbana - 1.4. Pluralità di «attori» nelle politiche di sicurezza urbana. - 1.4.1. La convergenza di più attori su singoli obiettivi. - 1.4.2. Il ruolo unificante dell'azione educativa fra i diversi attori. - 1.4.3. Il conflitto tra scelte e orientamenti e la politica del «non scontentare nessuno». - 1.5. Due dibattiti convergenti: politiche di sicurezza urbana e scopi della pena - 1.5.1. L'allarme diffuso, veicolo della paura-esclusione. - 1.5.2. Gli echi dei modelli «*law and order*». - 1.5.3. Nuove aperture alle politiche pubbliche di prevenzione proattiva. - 1.6. Pena detentiva e alternative. - 1.6.1. Rieducazione e responsabilizzazione. - 1.6.2. Il danno sociale derivante dalla criminalità. - 1.6.3. Rieducazione e recupero sociale. - 1.7. La cultura condivisa della prevenzione come fondamento delle politiche integrate di sicurezza. - 1.7.1. Norme proattive e sapere empirico nell'integrazione tra sistema penale e politiche di sicurezza. - 1.7.2. La difficile conciliazione tra «raddoppio del male», prevenzione speciale e sicurezza urbana. - 1.7.3. La possibile ricerca di un equilibrio convergente. - 1.8. La prevenzione generale attraverso le politiche di sicurezza urbana. - 1.8.1. Allarme diffuso e prevenzione proattiva diffusa. - 1.8.2. L'attivismo dei Comuni per la sicurezza urbana. - 1.8.3. Il confronto fra i Comuni per la sicurezza urbana. - 1.8.4. La «rete» e la «co-produzione» della sicurezza urbana.

1.1. *Le disuguaglianze della sicurezza urbana nella società globalizzata*

1.1.1. *La sicurezza urbana, esigenza funzionale di controllo anticipato*

La «sicurezza urbana» è la condizione di tranquillità diffusa e di organizzazione sociale adeguata, che protegge da rischi, criticità e reati, soprattutto patrimoniali o violenti, che inficiano la vivibilità, la convivenza, le relazioni e il senso di protezione, individuale e collettiva, derivanti dai comportamenti indesiderabili altrui¹.

La definizione normativa assume la *sicurezza urbana* come anti-tesi di rischi, criticità e reati, e la indica come obiettivo da perseguire, dando cornice e contenuto razionale all'insieme articolato di interventi per contrastare la perdita o la riduzione di diritti, opportunità e condizioni favorevoli causate dal suo indebolimento.

La disciplina della sicurezza urbana deve fronteggiare disomogeneità e disuguaglianze tra le persone e i gruppi sociali che si accompagnano alle sue criticità ed incidono sulla libertà personale e sulle opportunità, il cui esercizio risente di fattori soggettivi come età, salute, disponibilità economiche, posizione sociale, efficacia della protezione attuata concretamente, vissuto personale e familiare, coesione sociale e, non ultima, qualità ed efficacia degli interventi della comunità di riferimento.

Il nodo problematico della *sicurezza urbana integrata* si manifesta a partire dall'ultima parte del novecento nel dibattito tra favorevoli e contrari al rafforzamento della prevenzione generale e della sanzione penale nel contrasto al disordine urbano, e si presenta come una tensione riformatrice che mira a ridefinire gli strumenti per ovviare a quanto, in conseguenza di tale disordine, crea disturbo e inficia la vivibilità nei contesti urbani. Nelle città stava diffondendosi una nuova e impellente domanda di sicurezza².

¹Secondo A.K. COHEN, *Deviance and control*, Prentice-Hall, N.J. Englewood Cliffs, 1966 (trad. it.: *Controllo sociale e comportamento deviante*, Il Mulino, Bologna, 1969, p. 68 ss.) il carattere indesiderabile di un ruolo sociale assume i caratteri della devianza quando sia anche disprezzato e riprovevole.

²Si veda: C. BRACCESI, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 261 ss. Sulle ragioni che portano a considerare sostanzialmente «obbligata» l'adesione a un modello integrato di politiche di sicurezza urbana si rimanda a G. PIGHI, *Sicurezza urbana e contributo integrato dei comuni*,

L'esigenza di assegnare al sistema penale il ruolo di *ultima ratio* legata alla significatività dei beni giuridici offesi³ è largamente maturata e ritenuta irrinunciabile, ma il suo pieno riconoscimento fatica a interloquire con le esigenze, altrettanto irrinunciabili, di rendere efficace il controllo sociale e di prevenire il danno sociale della criminalità e, più in generale, la degenerazione di vivibilità, convivenza e relazioni che si concretizzano nella mancanza di sicurezza urbana. Per realizzarla non basta chiarire che il diritto penale non è strumento efficace per affrontare queste criticità, perché l'affermazione rischia persino di apparire vana, a fronte del dato empirico, inoppugnabile, che vede la sicurezza urbana inficiata, in alcuni casi, proprio dal danno sociale dei fatti criminosi offensivi della persona e del patrimonio, per i quali è imprescindibile la reazione penale.

I nodi da sciogliere sono quindi due: a) come favorire la sicurezza urbana coordinando la prevenzione attuata dal rigido sistema proprio della norme penali, con il controllo sociale e la prevenzione attuati con altri mezzi; b) come caratterizzare le norme sulla sicurezza urbana in un sistema improntato al carattere sussidiario della norma penale, avvalendosi, accanto a strumenti proattivi, di istituti reattivi amministrativi coerenti coi principi, imprescindibili per la Corte costituzionale, di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3), di tutela della libertà personale (art. 13), di rispetto della riserva di legge relativa (art. 23), d'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97), di

in *Il sistema penale messo in discussione. L'opera di Massimo Pavarini tra teoria, ricerca empirica e impegno sociale*, Bononia University Press, Bologna, 2018, p. 225 ss.

³Si veda: L. FOFFANI, *Il "Manifesto sulla politica criminale europea"*, in *Criminalia*, 2010, p. 657 ss.; L. FOFFANI-S. CANESTRARI, *Manifesto sulla politica criminale europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 897 ss.; H. SATZGER, *European criminal policy initiative. Manifesto sulla politica criminale europea*, in www.crimpol.eu e in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 1262 ss. Il documento pone l'ultima ratio come principio fondamentale della politica criminale che, essendo espressione di quello di proporzione, interferisce fortemente con alcune articolazioni dell'ampia accezione di sicurezza urbana, nelle quali il livello di offesa sufficiente per «l'impiego del diritto penale» necessita di puntuale riflessione critica. Vengono indicati, al riguardo, il lavoro dei migranti irregolari non accompagnato da sfruttamento, il consumo di piccole quantità di droga, l'anticipazione della punibilità per quanto attiene al terrorismo e alla criminalità organizzata. Sulla tendenza a un uso strumentale, simbolico e pletorico della materia penale, per rispondere all'esigenza di rendere inoffensive categorie di soggetti socialmente pericolosi, col rischio di mettere in crisi i principi di legalità, materialità e colpevolezza, si veda: L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Giappichelli, Torino, 2019.

coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale (artt. 117 lett. h e 118)⁴.

Nei confronti di chi tiene comportamenti che determinano situazioni indesiderabili e che inficiano la sicurezza urbana è maturato nelle comunità locali, particolarmente negli ultimi decenni, un atteggiamento fortemente ostile che li avversa come «altri», da *allontanare* quando esclusiva fonte di criticità. Alcuni orientamenti politico-istituzionali propugnano l'impossibilità concreta e l'inopportunità politica di fronteggiare il fenomeno con strumenti non repressivi, perché inadatti e blandi o perché mancano le condizioni o perché *non è giusto farlo*.

L'unica alternativa per chi, all'opposto, considera inutile e meramente simbolico il solo rafforzamento della reazione punitiva, consiste nella ricerca di nuovi strumenti che non si risolvano nel solo sostegno sociale che in molti casi non dà risultati apprezzabili, ma che privilegino il *miglioramento dell'organizzazione sociale* rendendo più coeso e omogeneo il contributo delle sue diverse articolazioni. Questa tensione, per la quale si parla comunemente di *politiche integrate*, deve però misurarsi con la diffidenza dei sentimenti diffusi, «avari» nell'offrire opportunità inclusive per chi è ai margini, preferendo semmai piccoli sussidi per le situazioni estreme, sempre pronti ad affermare che le opportunità non sono possibili per tutti,⁵ a fronte delle politiche sociali andate in crisi per mancanza di risorse.

Le politiche integrate di sicurezza urbana prendono forza davanti alla constatazione che si tratta dell'unica alternativa credibile rispetto al carattere sbrigativo e controproducente della sola risposta reattiva, penale in particolare, di fronte alla scarsità di risultati e, comunque, alla mancanza di risorse economiche, per contenere devianze e disordine urbano coi soli interventi sociali, particolarmente *nella strada*.

Quando le politiche di sicurezza urbana entrano nell'area della politica criminale si rafforza la propensione di chi subisce i fenomeni a privilegiare interventi che «servano», facendo propria questa funzionalità, secondo due logiche opposte: quella del diritto penale

⁴ Si veda il cap. 5 § 3.

⁵ M. PAVARINI, *Governare la penalità. Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, in *Ius17@unibo.it*, n. 3, 2013, p. 143 s.

del diverso⁶ che vuole elevare il rigore punitivo per «cacciare» i portatori di disordine e quella che, trascurando le criticità del presente che talvolta evidenzia autentiche emergenze, confida sui soli interventi strategici di rafforzamento della vivibilità, come modificare la morfologia degli insediamenti per renderli più civili e meno rischiosi, specialmente quando il sistema pare talvolta avere abdicato, anche qui, all'eliminazione do criticità non reggibile finanziariamente.

La valorizzazione delle norme giuridiche in un'ottica funzionale, «per quel che servono», conduce ad un sistema di illeciti e sanzioni, penali e amministrative, che privilegia il controllo sociale reattivo, mettendo in secondo piano, o omettendo del tutto, gli interventi correttivi per le situazioni dalle quali nascono reati e altri comportamenti indesiderabili. L'orizzonte della prevenzione generale coincide con gli effetti intimidativi indiretti sui potenziali autori dei reati e la prevenzione speciale, orientata alla rieducazione, si realizza come una sorta di appendice di quantificazione ed esecuzione della pena.

Questo quadro tende ad assumere, come unica logica accettata, il rafforzamento pressoché illimitato della sanzione, inasprita fino a quando non sia ritenuta capace di produrre gli effetti voluti: dentro al sistema punitivo la ricerca di spazio per altri strumenti di prevenzione rischia persino di essere considerata senza senso. Dietro a conclusioni così drastiche si nasconde però un limite empirico inoppugnabile: inasprendo il sistema penale con risposte punitive sempre più severe, anche gli effetti collaterali diventano intollerabili in termini di restrizioni della libertà personale e finanziari.

Anche le posizioni che maggiormente mettono in valore gli effetti generalpreventivi della pena sono costrette a venire a patti con le politiche integrate di sicurezza. Non è pensabile abbandonare l'*ultima ratio* per piegare il sistema penale a logiche puramente punitive perché si mostrano inutili, non servono; non resta che rassegnarsi alla soluzione di affiancarlo con altre politiche, purché in altro modo funzionali.

Il giusto equilibrio tra posizioni tanto distanti possono offrirlo politiche integrate capaci di dare vita a un «contenitore» articolato, efficace e differenziato, che assuma i limiti del sistema punitivo e con-

⁶M. PAVARINI, *La metafora della guerra e la democrazia di sicurezza*, in *Justice pénale à la carte*, *Ius17@unibo.it*, n. 2 2010, p. 251 ss.

trasti l'uso strumentale del reato e della pena come intimidazione indiretta, ma che eviti anche alternative che divengano strumentalmente il mezzo per evitare le conseguenze dannose del carcere. Tali politiche superano la lettura stereotipata della detenzione come il solo rimedio «che funziona» in quanto allontana coloro che sono legati al crimine come condizione di vita, che spezza l'ordinario legame con la società ed eccede quella che sarebbe, per così dire, una sorta di «normalità» che consisterebbe nel reato occasionale⁷.

Le politiche di sicurezza urbana rientrano tra quelle di «controllo anticipato» il fenomeno della modernità che, secondo Norberto Bobbio⁸, determina lo *«spostamento della reazione sociale dal momento successivo al momento precedente al comportamento o all'evento non desiderato, dall'intervento che ha la figura del rimedio all'intervento che viene assumendo la figura della premunizione, in una parola dalla repressione alla prevenzione. Non già che il diritto non abbia, pur nella sua prevalente funzione repressiva, anche una funzione preventiva, come ben sanno i giuristi, a causa del valore intimidatorio e non soltanto punitivo della sanzione»*.

Su questa base, prosegue Bobbio *«quando qui parlo di un probabile spostamento della politica sociale delle società tecnologicamente avanzate dalla repressione alla prevenzione, mi riferisco a un fenomeno ben altrimenti più complesso e più rilevante, cioè alla tendenza a utilizzare le conoscenze sempre più adeguate che le scienze sociali sono in grado di fornirci sulle motivazioni del comportamento deviante e sulle condizioni che lo rendono possibile, allo scopo non già di correre ai ripari quando esso è stato compiuto ma di impedire che avvenga. La scienza oggi può venire incontro come non mai prima d'ora alla saggezza popolare, la quale insegna che bisogna chiudere la stalla prima che i buoi siano scappati»*⁹.

La logica sottostante all'art. 4 della l. n. 48/2017¹⁰ è sostanzialmente quella indicata: la sicurezza urbana è il *«bene pubblico che*

⁷ M. PAVARINI, *Governare la penalità. Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, in *Ius17@unibo.it*, n. 3, 2013, p. 143 ss.

⁸ N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Bari, 2007, p. 33.

⁹ N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, cit., p. 33 ss.

¹⁰ D'ora in avanti indicata come «l. n. 48/2017» o semplicemente «legge»

afferisce alla vivibilità e al decoro delle città ...» e i responsabili dell'azione pubblica che persegue tale bene assumono una funzione di «direzione sociale» per risolvere i problemi e orientare sia l'evoluzione che la trasformazione della società.

Il legislatore definisce la sicurezza urbana in modo sufficientemente stringente, indicando le politiche e le azioni per conseguirla. Non si limita alla sola indicazione di un fine da perseguire, per assecondare due basilari richiami della Corte costituzionale¹¹ che, oltre a subordinare il coinvolgimento delle Regioni nelle politiche di sicurezza urbana ad una previa disciplina con legge statale, ora presente nell'art. 1 della legge¹², per coordinare sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale (art. 118, c. 3, Cost.), aveva subordinato la disciplina degli illeciti amministrativi, posti a tutela della sicurezza urbana, al doveroso rispetto della riserva relativa di legge (art. 23 Cost.) che ricorre quando la legge contenga la *«precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»*¹³.

La legge definisce la sicurezza urbana come funzione pubblica, da perseguire in dimensione *proattiva e reattiva*, anche se sarebbe stato opportuno distinguere più chiaramente la *prevenzione attraverso trasformazioni e interventi* che non incidono direttamente sui comportamenti umani che causano rischi e criticità dalla *prevenzione attraverso il controllo sociale* che tende a incidere su questi ultimi. Irrobustendo la struttura giuridica della sicurezza urbana sarebbe stato più agevole preservarla dagli insidiosi rischi della mancanza di precisione, che potrebbero esporla a vivere nel sistema come categoria generica, rapportata a mille criticità, che potrebbero però renderla poco stringente quando si tratta di valutarle singolarmente, per chiarire quale sia il coordinamento necessario di volta in volta.

¹¹Corte cost. 24 giugno 2009, n. 196.

¹²Si veda cap. 5 § 3.5.

¹³Corte cost. 4 aprile 2011, n. 115. Nelle pagine successive sarà indicata come Corte cost. n. 115/2011. Trattasi della sentenza con cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, c. 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 24 luglio 2008, n. 125 (c.d. "pacchetto sicurezza", che consentiva di adottare ordinanze «anche» «contingibili e urgenti» e quindi anche in casi ordinari, ed oltre tali limiti. Sul punto si veda cap. 5 § 3.3.

In tanti settori l'intervento proattivo anticipa il sopravvenire delle criticità, governa i rischi, mette in campo altre funzioni richiamate dalla legge e concatenate fra loro quali, in particolare, scuola e formazione, protezione sociale, urbanistica, organizzazione urbana, tutela della salute, al cui interno l'azione promozionale è chiamata a spiegarsi sia in termini di utilità generale, sia quando la condizione di sicurezza urbana sia presupposto imprescindibile e parte integrante delle strategie necessarie per raggiungere i loro obiettivi particolari. La legge presuppone che scuola, trasporto pubblico e realtà urbana, complessivamente intesa, non possano perseguire fino in fondo la loro missione, se agiscono dove manca la sicurezza urbana.

Norme come quelle sulla sicurezza urbana impongono particolare attenzione a distinguere correttamente fra la «validità ideale» che attiene agli obiettivi posti dalla legge e quindi al punto di vista giuridico e la «validità empirica delle norme di cui si occupano i sociologi», che attiene al «*concreto funzionamento in un determinato periodo storico di uno specifico istituto attraverso i documenti scritti, le testimonianze degli attori, i giudizi dei contemporanei*»¹⁴.

Le recenti norme e la stessa definizione di sicurezza urbana si rifanno al modello promozionale, come avviene in altri settori critici intaccati da fenomeni criminosi, che si concretizza contrastando proattivamente le impunità, le connivenze, le sottovalutazioni, le complicità e la complessiva debolezza degli strumenti di controllo sociale, il cui sforzo per fronteggiarli è sempre più impari rispetto al gravoso compito. Il modello promozionale rafforza la capacità della società di essere resiliente¹⁵, la conforma a modelli valoriali, rafforza una cultura etica e, più in generale, dà rilievo a una legalità del «dover essere» che previene e affronta con impegno e successo le situazioni critiche che inficiano diritti e interessi diffusi.

Si pensi, al riguardo, alla responsabilità delle persone giuridiche, con particolare riguardo alle società, per reati commessi nel loro interesse o a loro vantaggio, disciplinata dal d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231, la cui funzione promozionale muove dal rilievo che alcuni reati, maturati nelle attività economiche, sono criminalità dell'impresa e

¹⁴N. BOBBIO, voce *Stato*, in *Enciclopedia*, vol. XIII, Einaudi, Torino, 1981, p. 453 s.

¹⁵Si veda il cap. 5 § 2.3.1.

non solo delle singole persone, e manterrebbero la loro efficienza se la condanna fosse limitata ai singoli responsabili. Analoghe considerazioni valgono per la l. 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*» che contrasta la corruzione favorendo proattivamente la correttezza costruendo presidi funzionali per prevenire la gestione illegale della cosa pubblica e in particolare degli appalti pubblici, creando un argine rispetto a rapporti criminali, interessi illeciti, favoritismi e connivenze che hanno la capacità di coinvolgere e irretire intere strutture e non solo i singoli¹⁶.

Caratteristica saliente delle norme giuridiche funzionali alla tutela della sicurezza urbana è il loro affiancarsi e sovrapporsi a quelle che perseguono la criminalità, ponendo l'esigenza di strategie comuni di prevenzione e di controllo sociale nei sistemi urbani, alle quali fa esplicito riferimento la definizione legale di sicurezza urbana. Numerosi interventi proattivi affrontano anticipatamente le disfunzioni e le criticità dalle quali traggono linfa, complessivamente, il disordine urbano, i fatti criminosi e quelli d'illegalità diffusa.

1.1.2. *L'insicurezza urbana, intreccio indivisibile di disordine urbano e danno sociale della criminalità. Il nodo delle disuguaglianze*

Il problema della messa a punto degli interventi per contrastare sinergicamente il disordine urbano e la criminalità non ha confini, ma l'impegno della riflessione giuridica è ancora insufficiente per dare razionalità e coerenza all'intreccio tra i due fenomeni, sostanzialmente indivisibili nelle realtà urbane, ma formalmente autonomi nella disciplina giuridica.

L'imprecisione che caratterizza gli sforzi per definire la sicurezza urbana si riflettono anche nel recente Programma delle Nazioni unite per le città¹⁷, che la descrive come una «somma» di fenomeni.

¹⁶N. PARISI, *Stato di pulizia"? Soglie di corruzione e attività di contrasto. A proposito di appalti, ma non solo*, in www.assbb.it.

¹⁷UNITED NATIONS, *The New Urban Agenda. Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*, adopted in Quito, Ecuador, on 20 October 2016, in habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English-With-Index-1.pdf. Cfr. § 103.

L'analiticità descrittiva evidenzia difficoltà nel costruire sintesi appaganti, al punto di manifestare l'esigenza di costruire una *«scienza delle città»* per tenere insieme *«norme e principi al servizio di pianificazione, costruzione, sviluppo, gestione e miglioramento che poggino su cinque pilastri: le politiche urbane nazionali, la legislazione e la regolazione urbana, la pianificazione e il progetto urbano, l'economia locale et la finanza municipale, e la messa in atto della scala locale. Si tratta di risorsa a disposizione di tutti i tipi di governo dal nazionale al locale; delle organizzazione della società civile; del settore privato; dei gruppi organizzati e di tutti coloro che vedono gli spazi urbani come il luogo di compimento di questa visione».*

Disordine urbano e criminalità sono un'endiadi critica che mette gli Stati di fronte all'esigenza di adottare *«misure inclusive concernenti la sicurezza urbana e la prevenzione della criminalità e della violenza, compreso il terrorismo e l'estremismo violento che porta al terrorismo. All'occorrenza queste misure consentiranno alle popolazioni locali e agli attori non governativi di partecipare all'elaborazione d'iniziative e di strategie urbane, fra cui la presa in carico degli edifici degradati e degli insediamenti spontanei e del problema della vulnerabilità e dei fattori culturali nell'elaborazione delle politiche riguardanti la sicurezza pubblica e la prevenzione della criminalità e della violenza, prevenendo e combattendo in modo particolare la stigmatizzazione di gruppi specifici la cui sola presenza aggraverebbe i rischi securitari».*

Definire lo spazio da assegnare alla sicurezza urbana è problematico, non soltanto per la difficoltà di giungere ad appaganti sintesi astratte di quello che si presenta concretamente indivisibile nell'esperienza, ma per la caratteristica, che l'accomuna ad altre criticità della società contemporanea, di gravare in modo disuguale sui singoli e sui gruppi sociali, finendo col ricadere particolarmente su quelli più deboli e vulnerabili. L'esposizione ai rischi del disordine urbano e della criminalità non è uniforme, né sono equamente ripartite le *cautele* apprestate e fruibili per difendersi da essi, mentre il *numero delle persone*, esposte e che devono essere protette nelle diverse situazioni, a fronte di risorse limitate, varia spesso per ragioni imprevedibili e gli *strumenti* prescelti e utilizzati dalle autorità hanno efficacia controversa e mutano, da situazione a situazione, la *capacità di resistenza* e i criteri selettivi *per fruire di maggiore o minore protezione*.

Le persone, i gruppi sociali, le zone urbane, i quartieri e i paesi rispetto al bisogno di sicurezza, sono più o meno adeguatamente protetti e sicuri senza gran coerenza. Disuguaglianza e protezione ingiusta alterano le condizioni di sicurezza anche in rapporto alla problematicità o all'equilibrio delle condizioni reddituali, lavorative, abitative, sanitarie, scolastiche, ecc. che tendono a sviluppare concentrazioni stratificate di criticità in alcune zone urbane svantaggiate. La disuguaglianza, in questi casi, non è solo disparità di trattamento che frustra singole opportunità, ma condizione sociale diffusa che determina «isole» omogenee di perdita di protezione sociale, che attraggono per «omologazione» e respingono chi non è omologabile.

La sicurezza è disuguale anche in termini di protezione concretamente apprestata, necessaria e accessibile nel sistema sociale e nella realtà urbana. Nelle città l'esposizione complessiva a rischi, criticità e reati e la capacità degli abitanti di difendersi dall'insicurezza non sono mai uniformi.

Nei quartieri più agiati, esposti soprattutto a intrusioni, furti e truffe nelle abitazioni, aggressioni e furti ai danni di persone isolate, vandalismi, scorribande, ecc., si sviluppa una forte, efficiente e tempestiva capacità di autoprotezione, che introduce strumenti di difesa passivi e attivi, come telecamere, allarmi collegati con centrali operative, polizie private, accessi controllati, dei quali si fanno carico finanziariamente i residenti. La presenza di risposte efficaci e di concreti elementi di dissuasione privati, intollerabilmente superiori rispetto a quelli pubblici è portatrice degli odiosi profili di disuguaglianza di una maggiore sicurezza per chi se la può permettere.

Si ritiene comunemente che la diffusione dei fatti criminosi a zone delle città che un tempo ne erano immuni, abbia rappresentato una trasformazione qualitativa molto significativa, rispetto alla presenza più selettiva di circoscritte zone a rischio, riscontrabile alcuni decenni addietro.

Se ci portiamo oggi in un quartiere popolare o a composizione sociale mista, difficile da trasformare e ancor più difficile da controllare, abitato da nuclei che non dispongono di mezzi economici per tutelarsi privatamente con la vigilanza e altri strumenti di protezione, riscontriamo una vittimizzazione diffusa e una condizione particolarmente esposta ai rischi. Prevalgono, in queste zone, i danneggiamenti nelle diverse forme, i furti negli esercizi commerciali e prodotti-

vi e sulle auto in sosta, spesso unico mezzo per recarsi al lavoro, i borseggi ai danni di chi si reca in banca o all'ufficio postale, le razzie negli appartamenti, nelle autorimesse e negli scantinati, i vandalismi che rendono inagibili i parchi, i locali pubblici e le strutture di servizio. Si rafforzano le presenze inquietanti che invadono la vita sociale, la prostituzione per strada e negli appartamenti, il commercio abusivo e di merce contraffatta, i parcheggiatori abusivi e lo spaccio di stupefacenti.

La spinta ad autoprotgersi che matura in questi quartieri in progressivo degrado è profondamente diversa rispetto a quella dei comparti residenziali più agiati, come diretta conseguenza della disuguaglianza sociale. L'autoprotezione non può avvalersi di strumenti irraggiungibili e costosi e ripiega su risposte difensive poco onerose e «fai da te» a portata di mano, come: la presenza fisica di contrasto o di «sentinella» promossa da comitati e volontari, spesso nel quadro di ampie proteste organizzate spontaneamente e non di rado strumentalizzate; il controllo di vicinato con l'uso del «telefonino»; la rivendicazione di maggiore presidio e di telecamere fornite dal sistema pubblico con richiesta di controllo sistematico da parte delle forze dell'ordine e della polizia municipale per renderlo più incisivo.

Le politiche di sicurezza urbana, nella società disuguale, hanno contenuti, obiettivi e orientamenti differenziati in funzione dell'attitudine a favorire ovvero a ostacolare due risposte distinte e spesso contrapposte: la «rete» di protezione e solidarietà sociale o, invece, il contenimento repressivo. Si può incidere sulle disuguaglianze per ridurle ovvero si possono reprimere i fenomeni critici trascurando che questa soluzione lega la sua potenziale efficacia unicamente alla prevenzione generale della minaccia di pena. Orientarsi per l'una o per l'altra direzione significa garantire proattivamente la protezione sociale, oppure affidarla all'effetto intimidativo¹⁸.

La «forbice» sociale tra chi vive in condizioni sicure ovvero insicure s'allarga quando prevalgono i soli interventi di polizia, il cui scopo non è introdurre cambiamenti nelle dinamiche sociali dei fenomeni indesiderabili o di migliorare l'organizzazione della convivenza che vadano oltre la mera riposta situazionale, nonostante la l. n. 121/1981 di riforma della polizia affermi (art. 24) che la sua attivi-

¹⁸ Sul punto: A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 123 ss.; IDEM, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma.

tà si svolge al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, dei quali sollecita la collaborazione¹⁹.

Una delle caratteristiche del securitarismo, la tendenza più autoritaria delle politiche di sicurezza urbana, è *ridurre la prevenzione a problema di controllo sociale e ridurre il controllo sociale a problema d'intervento repressivo*, presentandolo come strumento prioritario per tutelare il bene comune. Il nodo del controllo sociale deve avere rilevanza e autonomia rispetto alla protezione sociale, ma questa sua caratteristica viene talvolta negata anche da chi cade nell'errore opposto al securitarismo, e riduce il problema della sicurezza urbana a questione di *welfare state*: il pensiero unico della repressione contro il pensiero unico della solidarietà.

Quando il bisogno di protezione sociale è forte, l'istanza di venire liberati dalla condizione d'insicurezza urbana assume profili insidiosi, che portano al *contrasto del concretizzarsi dei rischi* che determina inaccettabili stratificazioni della protezione. Questa esigenza può essere soddisfatta, ovviamente, a condizione che le istituzioni costruiscano condizioni di vivibilità che non subiscano i condizionamenti della propaganda e del consenso, costruendo una sicurezza urbana dalla proiezione universale, estesa a tutti i cittadini, che contrasti la sua riduzione a privilegio di chi, comunque, può proteggersi con risorse e strumenti di controllo propri.

La sicurezza urbana è condizione sociale contestualizzata nella specifica situazione perché «localizza nella città» alcuni fenomeni che, pur presenti ovunque e disomogenei anche nelle singole realtà, vanno fronteggiati assumendone le peculiarità concrete, diverse da luogo a luogo, che maturano là dove le insidie si concentrano e sono particolarmente nocive e invasive, specialmente per l'articolazione concreta delle condizioni di debolezza sociale.

1.1.3. *I differenti livelli della sicurezza urbana e i risvolti disuguali*

Le «politiche pubbliche per la promozione della sicurezza inte-

¹⁹ Si veda: F. PEDRINI, *La responsabilità "apicale" in materia di pubblica sicurezza tra politica, amministrazione e coordinamento*, in F. GIUPPONI (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bononia University press, Bologna, 2017, p. 40.

grata»²⁰ privilegiano la *prevenzione generale* e cioè la spinta a distogliere le persone dai comportamenti che la inficiano e interviene fra due poli estremi, la *prevenzione strutturale*, che si attiva per modificare le caratteristiche rischiose e critiche del sistema e la *prevenzione situazionale*, che sviluppa rimedi nelle realtà concrete e definite, dopo che l'insicurezza urbana si è manifestata, quando «*il comportamento deviante viene focalizzandosi sul tempo e sullo spazio del suo verificarsi*». Ne consegue che «*la prevenzione situazionale è più facile da realizzare ma lo è al prezzo di rinunciare a essere risolutiva*»²¹.

Le politiche di sicurezza urbana si curano, con *approccio empirico*, sia dei fenomeni oggettivi, sia delle reazioni soggettive, dettate dal bisogno di tutelarla, e sono tese alla prevenzione, al controllo sociale, al contrasto, all'eliminazione o attenuazione delle situazioni indesiderabili e riprovevoli, per le quali presuppongono la *conoscenza* in termini specificamente locali, anche in relazione al *rispetto delle leggi*, oltre alla capacità di realizzare *interventi e azioni* di contenimento efficaci e incisive.

La «sicurezza» è condizione di tranquillità protetta da rischi, difficoltà e conseguenze negative, in cui si vive *sine cura*, non preoccupati, è condizione diffusa che si rapporta a un insieme definito di fenomeni, che può esistere spontaneamente o essere conseguita mediante interventi e controlli, che vive nella dialettica tra oggettività e soggettività. Chi è sicuro, quindi, può non sentirsi tale e chi si sente sicuro può non esserlo, così come chi pratica ogni sforzo per realizzare sicurezza può non riuscirci e chi non se ne cura affatto può essere al sicuro, ecc.

Esperienza, attenzione e sensibilità sono presupposti per realizzare politiche, per questo inadeguati, da soli, a garantire la formazione di un quadro attendibile delle reali condizioni di sicurezza urbana articolato in funzione delle diverse realtà e devono ricorrere a *conoscenza e ricerca*, per avvalersi di metodi e «punti fermi», prima di intervenire sulle cause che la garantiscono o la inficiano e che determinano il suo permanere o venire meno.

Assenza di pericoli e governo efficace dei rischi descrivono l'oriz-

²⁰ Così indicate all'art. 2, l. n. 48/2017.

²¹ Sul punto: F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Donzelli, Roma, 2016, p. 99.

zonte ideale e utopico della sicurezza, al quale possiamo avvicinarci o credere di esserci avvicinati ovvero allontanarci o credere di esserci allontanati. La necessità di *cautele* e di *prevenzione* per assicurarla sottolinea l'esigenza incessante di costruire, definire, realizzare e verificare strumenti efficaci per difendere da rischi, pericoli e criticità i singoli, l'insieme delle persone e i gruppi sociali.

Le utopie, ideali delle stagioni in cui maturano, ne caratterizzano anche il sentire più profondo. Non si sottraggono a questa dimensione utopica né la *sicurezza*, della quale ci occupiamo, né la *globalizzazione* che va assunta convenzionalmente come il sistema di relazioni della modernità che tende a liberarsi dai particolarismi locali, rende articolati e invasivi i contatti e i legami tra le persone ed accresce l'omogeneità, *nel mondo*, dei tratti caratterizzanti della vita e del pensiero.

La *questione della sicurezza urbana*, come oggi la poniamo, nasce e matura nella cornice della globalizzazione ed incrocia il particolare quesito, che si pone per le società occidentali, se sia ancora valido l'ottimismo secondo il quale, sciolti i lacci che la frenano, prevarranno soprattutto opportunità per le future generazioni. La loro attesa si è trasformata ben presto in un *laissez faire* a favore di chi ha allentato o eliminato i vincoli assicurati da leggi, politiche e istituzioni create, decennio dopo decennio, per tutelare chi era meno protetto, per favorire l'uguaglianza tra le persone e tutelarne i diritti e l'accesso alle opportunità, al lavoro e alla protezione sociale. Quasi che tali vincoli fossero l'eredità di un passato da superare e un ostacolo per il futuro delle nuove generazioni.

Alla prova dei fatti gli interessi, le relazioni e i legami globalizzati, apparentemente inarrestabili, non hanno visto il simultaneo affermarsi di nuove forme di protezione dalle disuguaglianze che determinavano e inducevano processi degenerativi nella società che, im-preparata alle trasformazioni intervenute nella vita individuale e nella convivenza hanno visto indietreggiare i livelli d'uguaglianza raggiunti. Si è così indebolita la forza incisiva della rappresentanza democratica delle istituzioni, si sono rafforzate le centrali finanziarie, sono evaporate le garanzie per il lavoro, è cresciuta la disoccupazione giovanile, si è impoverito il ceto medio, s'è imposta la precarietà del lavoro, è stato alleggerito il *welfare state*, sono andati fuori controllo gli spostamenti e le migrazioni, sono cresciute le insidie del terrorismo e della criminalità organizzata e, non ultimo, l'insicurezza urbana ha