

Diritto penale, azione amministrativa e bisogno di nuove risposte sulla sicurezza urbana

di Giorgio Pighi

SOMMARIO: 1. L'imporsi della "questione sicurezza" e l'esigenza di decifrarne le ragioni; 2. I nuovi profili: la fruizione individuale della sicurezza, il ruolo dei Comuni ed i rapporti fra sicurezza e welfare 3. I nodi da sciogliere per individuare il ruolo dei Comuni nel governo del rischio urbano: extrema ratio e praevia ratio 4. "Governo congiunto" di prevenzione del rischio urbano e politica criminale: le "politiche integrate di sicurezza" 5. Le politiche di sicurezza nel governo delle città 6. Sicurezza pubblica, sicurezza urbana e destrutturazione degli equilibri 7. Sicurezza pubblica e "illegalità"

1. L'imporsi della "questione sicurezza" e l'esigenza di decifrarne le ragioni

L'imporsi della "questione sicurezza" nasce da trasformazioni della società che, oltre a riflettersi sulla tutela dei beni giuridici di cui si occupa tradizionalmente il diritto penale con il sostegno delle leggi di pubblica sicurezza, alimentano la crescente sensibilità verso i fattori di "rischio urbano" di pertinenza dell'azione amministrativa. Tutela dei beni e protezione dal rischio urbano segnano oggi una forte evoluzione e pongono l'intera "questione sicurezza" al centro di un importante processo di "ridefinizione".

Il segmento della sicurezza pubblica che va sotto il nome di "sicurezza urbana", di più recente elaborazione, è sovente presentato come una "sfida" che reclama soluzioni innovative, accentuando i suoi caratteristici tratti legati al contratto sociale che fanno ritenere insidioso lasciare senza risposte appropriate la salvaguardia di un bene così prezioso. Si sottolineano al riguardo i suoi delicati risvolti e l'esposizione delle persone al rischio immediato e diretto nella vita quotidiana.

Il tema è troppo delicato per assecondare i ricorrenti semplicismi che fidano sulla possibilità di costruire prontamente gli strumenti per governarlo tanto a livello normativo quanto nella concreta realtà applicativa (nel linguaggio caro ad una parte della politica si direbbe che occorre agire in modo "pragmatico", attraverso soluzioni "concrete" per rispondere ai bisogni della "gente"). Così facendo, infatti, è impossibile coniugare con sufficiente rigore il rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto e l'efficace contenimento del "rischio urbano", inteso come il complesso delle cause dell'insicurezza.

In tale contesto la *vivibilità*, categoria che di recente ha assunto carattere normativo con decreto ministeriale (1), esprime l'esigenza di qualità della vita nei contesti urbani in funzione del contrasto al suo arretramento legato all'esposizione a detto rischio che racchiude le conseguenze negative di una pluralità di fenomeni sui quali si vanno concentrando importanti approfondimenti e ricerche.

L'insorgere dell'insicurezza urbana risente del carattere invasivo delle azioni criminose negli equilibri delle città ma, proprio perché i "numeri" parlano di una crescente richiesta di sicurezza in una fase di sostanziale stabilità delle statistiche di delittuosità, occorre valutare fino a che punto sia determinante il ruolo di altri fattori, come le dinamiche di trasformazione sociale ed economica. O, quanto meno, essi non vanno sottovalutati, affidando al profilo della "percezione" la missione impossibile di spiegare interamente tale apparente contraddizione (2).

Il bisogno di sicurezza si accentua in questo il quadro sino a diventare prioritario rispetto ad altre esigenze della società ed impone la ricerca di nuovi strumenti non solo volti a ridefinire i profili repressivi dell'azione dello Stato, ma finalizzati anche a regolare i rapporti fra i cittadini e le Istituzioni della democrazia "locale", adeguandoli alle nuove caratteristiche del problema. Si intende così rafforzare, o costruire dalle fondamenta ove manchi, un sistema di protezione sociale diffusa che ponga al centro le persone e le collettività che sono vittime - vere e potenziali - sia delle conseguenze della criminalità, sia del rischio urbano. È questo il terreno sul quale si manifesta l'esigenza di *politiche integrate di sicurezza*.

2. I nuovi profili: la fruizione individuale della sicurezza, il ruolo dei Comuni ed i rapporti fra sicurezza e *welfare*

Sono fondamentalmente due le caratteristiche d'approccio alla sicurezza urbana che ne sottolineano la differenza rispetto ai tradizionali caratteri della sicurezza pubblica: il suo caratterizzarsi in termini di *risposta ad*

¹ Trattasi del Decreto Ministero dell'Interno 5 agosto 2008, *Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*, in G.U. n. 186 del 9 Agosto 2008.

² Si veda: Forum italiano per la sicurezza urbana, *Quindici anni di delittuosità e percezione della sicurezza nelle regioni italiane (1991-2006)*, Imola 2008; BORDET, *Les sentiments d'insécurité*, in *Autorité education sécurité*, Paris 2002, p. 23 ss.. Sull'andamento della criminalità nell'ultimo decennio si veda in particolare CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2008*, Milano 2008 in cui si afferma che "tra il 1997 e il 2003 si è verificata una crescita della criminalità dello 0,7 % mentre la variazione tra il 2004 e il 2007 è stata del 21,3 %". I dati provvisori del 2008 secondo ISTAT danno un'ulteriore decrescita (- 8,1%) da 2.933.146 reati denunciati nell'anno 2007 a 2.694.811 denunciati nel 2008.

un bisogno fruibile individualmente dalle persone e non soltanto come componenti della comunità e *la valorizzazione del ruolo dei Comuni* che apre delicati scenari nel tradizionale monopolio dello Stato in queste materie.

L'archetipo che condiziona le trasformazioni dell'idea di sicurezza è il modello di *protezione sociale diffusa* proprio del *welfare state* e la fruibilità individuale assieme al trasformarsi della funzione dei Comuni sono vere e proprie "mutazioni" di cui è significativo cogliere le ragioni.

Si chiede alle Istituzioni locali, in vero, di informare l'intero contesto della vita sociale delle persone alla protezione ed alla tutela che la Costituzione (artt. 31 e 32) assicura alla famiglia, all'infanzia, alle giovani generazioni ed alla salute, non solo attraverso i servizi sociali e le opportune azioni amministrative, ma anche garantendo contesti urbani sicuri.

Non è né casuale né contraddittorio che si chieda di garantire protezione sociale e tutela dall'insicurezza proprio nel momento in cui il modello del *welfare state* mostra evidenti difficoltà e rischia di andare in crisi. Anzi, i costi diventati proibitivi, la particolare oculatezza nell'uso delle risorse per evitare inutili aggravii e impedire che prestazioni e servizi perdano qualità o intensità e l'inefficacia e gli scarsi risultati ottenuti dal segmento di *welfare* che si fa carico di devianza, patologie comportamentali ed emarginazione entrano a pieno titolo in detta evoluzione dell'idea di Stato sociale.

Le richiamate incertezze rispetto ad un recente passato rientrano fra le cause dell'insicurezza, perché contribuiscono a fare peggiorare la vita quotidiana, accompagnandosi ad una criminalità che pur non in aumento, tende però a non decrescere dai livelli raggiunti.

Nella sostanza i servizi erogati dai Comuni si impoveriscono, le fasce problematiche non evidenziano miglioramenti sul fronte dei comportamenti a rischio nonostante le azioni di recupero poste in essere, il contesto urbano non consente più di fruire pienamente di alcune forme di *welfare*, come quelle legate allo spazio ed ai mezzi pubblici ed al "reticolo" interpersonale. La sicurezza urbana è una sorta di "di realtà alternativa" che sconfigge l'isolamento dei singoli ed il disagio collettivo, è in grado di ovviare al venire meno di taluni equilibri della società, di realizzare controlli più rigorosi, di regolare più attentamente la vita sociale e di rimuovere dai luoghi della vita sociale i comportamenti che ingenerano paura. È una precondizione per "restituirli" alle persone.

Ha preso piede la convinzione che la sicurezza non sia importante solo

per il risultato che riverbera sull'intera comunità, ma anche come tratto caratterizzante della vita dei singoli in termini di qualità sociale e di rapporto tra individuo e comunità, quello che il richiamato decreto definisce rispettivamente *convivenza civile* e *coesione sociale*. Da qui all'idea che la sicurezza possa essere rivendicata anche dai singoli, soli o associati, il passo è breve. Ma la trasformazione è grande, potendosi parlare a questo punto di una vera e propria esigenza da soddisfare orientandola sui bisogni dei singoli, se non nel novero dei diritti della persona.

I soggetti passivi dei nuovi rischi diffusi, al di là del ruolo delle rappresentanze elettive della democrazia locale (che comunque parlano a nome della collettività e non di chi li ha nominati), sono le persone singole o riunite in comitati (nelle specifiche condizioni di "residenti" in un certo quartiere, di "fruitori di servizi" che non funzionano o che sono stati eliminati, di "utilizzatori di spazi", di "vicini" ad un certo impianto o esercizio pubblico, di "genitori" ecc.). Essi, per salvaguardare il benessere individuale e collettivo raggiunto nella società, per reazione alle difficoltà crescenti, per la perdita di certezze negli insediamenti abituali di vita ⁽³⁾, rivendicano politiche di sicurezza urbana di cui chiedono di essere innanzitutto i "destinatari" e spesso anche i "protagonisti". Lo stesso fenomeno delle "ronde" rappresenta un ulteriore sviluppo, con profili degenerativi, della medesima propensione.

Le Istituzioni locali, molto spesso, si trovano nella condizione di "inseguire" simili richieste e di subire anziché governare i programmi delle azioni rivolte ad affrontare il fenomeno, in funzione più del consenso che dell'appropriatezza delle soluzioni.

È semplice prospettare lo schema che fa discendere dai nuovi profili del rischio urbano la necessità di "cambiamento", ma le proposte di soluzione spesso maturano in modo improvvisato, e pare non vi sia la forza per sottrarsi ai difetti di questo modo di procedere, quando l'attenzione si concentra, con eccesso di semplificazione, sui singoli profili della criminalità predatoria e violenta, sull'immigrazione, sul degrado e sul disagio urbano, sulle querimonie di chi abita in un certo quartiere, sulla difficoltà a raggiungere effetti immediati sui fenomeni indesiderati (campi nomadi, prostituzione, aggregazioni giovanili a rischio ecc.).

La stessa necessità di cambiamento induce l'altro elemento caratteriz-

³ Sul tema: A. BONOMI, *Il rancore. Alle radici del malessere del Nord*, Milano, 2008 che definisce "spaesamento" il fenomeno descritto

zante, quello dell'*allargamento delle funzioni dallo Stato agli Enti locali* nel campo della sicurezza urbana. Così come, nel patto fra Stato e cittadini, secondo il "modello" del contrattualismo, la tutela della sicurezza si concentrò nei poteri dello Stato perché le comunità lo identificavano come il soggetto più idoneo ad assicurarla (anche a prezzo di rinunce a spazi di libertà e di addossarsi l'oneroso fardello di tributi che avrebbe comportato la sua salvaguardia, pur controbilanciato dalle nascenti istanze della sovranità popolare), oggi le comunità locali paiono attratte, spesso con enfasi, da un "modello" diverso che, rivalutando e riscrivendo ad uso e consumo dei giorni nostri gli "ideali" federalisti, postula che anche il rischio urbano, quanto meno in certe sue espressioni, vada governato e contrastato a livello locale, perché la risposta è più diretta, individualizzata, agevole, controllabile e tempestiva e sarebbero altresì "rendicontabili" i rapporti tra i benefici ed i costi addossati con la tassazione.

La situazione che emerge è molto diversa da quella che chiedeva allo Stato una sicurezza intesa come difesa dei beni primari rispetto all'aggressione ed alla spoliazione. Essa è oggi reclamata, oltre che a tutela dei beni primari, anche al fine di non arretrare nelle conquiste legate alla qualità della vita ed al timore di perdere quota nel livello di *welfare* storicamente realizzatosi attorno alle funzioni proprie dei Comuni.

Dal proficuo sforzo di rileggere le trasformazioni si rischia di essere progressivamente trascinati sull'insidiosa scia del pragmatismo livellato sul "sentire comune" che parla di un peggioramento della sicurezza urbana in un "vissuto" carico di emozioni che prescindono da consolidati ma ignorati bagagli di certezze sul ruolo della polizia e sulle garanzie giurisdizionali, ed assecondano prospettive allarmanti che vedono talvolta il legislatore capace di tradurle in legge con la velocità di un fulmine sorpendendo, per contrasto, con la lentezza che accompagna, ad esempio, la riforma del codice penale.

Tra le "suggestioni" per fronteggiare il rischio urbano non ci sono soltanto le "novità" come le "ronde" ed i "censimenti" dei campi nomadi, ma una costante pressione sul diritto penale, meno oneroso in termini finanziari rispetto all'azione amministrativa, per spingerlo oltre i confini della tutela dalle offese al bene giuridico, per piegarlo strumentalmente ad una funzione preventiva di governo del rischio urbano.

Si tratta di derive non particolarmente originali che, anziché prospettare processi d'integrazione tra l'azione sociale ed amministrativa ed inter-

venti penali e di contrasto, li sospingono invece in ordine sparso verso l'utilizzo simbolico - si pensi al reato di clandestinità punito con l'ammenda - enfatizzando lo strumentale carattere rassicurante degli "annunci" rivolti all'intero "mondo" degli immigrati senza permesso, e dunque alle "radici" del rischio, sottovalutando la ben nota inefficacia nei confronti dei singoli, mossi a migrare da condizioni disumane (4).

Nelle ricostruzioni più avvedute che provano, al contrario, un innegabile disagio per questo utilizzo del diritto penale ma che, non per questo, rinunciano ad impostare correttamente il tema delle politiche integrate di sicurezza urbana per valorizzarne il nodo politico - amministrativo "positivo, si accetta la sfida di ripensare le connessioni tra gli strumenti disponibili per governare nuovi e risalenti problemi e la capacità di rispondere al crescente bisogno diffuso che inducono, legato al cambiamento sociale che determina l'affievolirsi della vivibilità e l'esposizione a specifici rischi di scadimento della qualità urbana.

3. I nodi da sciogliere per individuare il ruolo dei Comuni nel governo del rischio urbano: *extrema ratio* e *praevia ratio*

Un ruolo più incisivo dei Comuni nelle politiche di sicurezza urbana si realizza attraverso attività di amministrazione diretta (recupero edilizio, qualità dello spazio pubblico e degli esercizi commerciali, servizi sociali, ruolo della polizia municipale, ecc.) ed allargando i poteri di contrasto.

In quest'ultimo caso si fa affidamento su strumenti che fanno parte di una "filiera" che si rafforza appoggiandosi, più o meno coerentemente, al sistema penale (ordinanze la cui trasgressione è sanzionata penalmente, uso della polizia municipale in funzioni di pubblica sicurezza, fattispecie penali finalizzate a contrastare il rischio urbano che coinvolgono ambiti di competenza comunale ecc.).

Si evidenziano differenti "sensibilità" che tendono inevitabilmente a suggerire strumenti potenzialmente conflittuali tra loro, rispetto ai quali occorre elaborare coerenti criteri di scelta orientati verso uno scopo condiviso, per evitare che prevalga il parametro approssimativo della "utilità concreta" in luogo della "appropriatezza" legata alle caratteristiche del fenomeno che impone di intervenire. Emerge talvolta la spinta a privile-

⁴ E' sintomatico quanto fu dichiarato dal ministro Bossi sulle ragioni della scelta di prevedere tale reato: «È meglio che ci sia perché fa un muro esterno, è un monito per far capire che non è più come prima. È un messaggio: non venite clandestinamente perché rischiate», in Corriere della sera.it, del 7 giugno 2008.

giare risposte immediate, veri e propri “castighi” e “rimedi” per fronteggiare lo scadimento della vivibilità, senza farsi grandi scrupoli quando si tratta di “piegare” strumentalmente gli strumenti penalistici al contrasto all’insicurezza urbana *solamente* perché si prestano ad essere più incisivi. Una sorta di “pronto uso” legato a quanto si pensa, nell’immediato, possa essere utile per contrastare l’elemento “concreto” che scatena la situazione negativa ⁽⁵⁾

Alla difficoltà che emerge quando i fenomeni legati all’insicurezza non hanno caratteristiche di offensività adeguate alla configurazione come reato non va però contrapposta l’inerzia, ma la ricerca di strumenti appropriati di differente natura. La tendenza da evitare è la deformazione “securitaria” che si ha quando incombe la priorità di eliminare le conseguenze, vere o temute, che possono prodursi sulla sicurezza nei diversi settori di intervento senza approfondire qual è la funzione appropriata del mezzo prescelto. Ad esempio: anziché regolamentare il conflitto che un luogo di aggregazione può determinare ci si limita a non autorizzare l’apertura di certi locali o delle moschee perché il brusio o la presenza non autoctona scatena conflitti coi residenti; oppure a spostare i centri sociosanitari in luogo di disciplinarne la fruizione perché la vista dei tossicodipendenti impaurisce; ovvero a togliere le panchine perché vi stazionano, oltre agli anziani, anche persone che incutono paura anziché trovare soluzioni per queste ultime, ecc.

Anche in relazione ai fatti offensivi occorre poi operare un’oculata selezione per eliminare quelli di minore rilevanza o esigui, assumendo la *extrema ratio* come criterio di ragionevolezza e proporzione nella qualificazione penale degli illeciti minori. Disvalore e offensività significativa devono circoscrivere l’intervento penale eliminando anche i casi in cui l’offesa o il pericolo possono essere vitati con altri mezzi e bandendo l’utilità strumentale che può offrire il contrasto con l’attività di polizia giudiziaria.

Le situazioni che richiedono azioni preventive rivolte ad “inciviltà”, “disturbo”, “degrado” ecc. richiedono un contrasto per fronteggiarne il riproporsi e moltiplicarsi che privilegia più attente discipline amministrative ed azioni che, correggendo le dinamiche dei comportamenti nello spazio pubblico, depotenzino incisivamente i “contesti di rischio”.

⁵ Si veda al riguardo il documento introduttivo al convegno: PAVARINI, *Degrado paure e insicurezza nello spazio urbano*, in *Cass. Pen.* 2009 p. 805 ss.

Solo con adeguate politiche di sicurezza che tengano in equilibrio tali tratti caratterizzanti si può superare l'obiezione che l'intervento amministrativo, oltre che particolarmente oneroso, mostrerebbe debole efficacia e forti limiti, e finirebbe con l'indurre la rassegnata convinzione che le sole risposte "utili" equivalgono a rigorosi interventi di prevenzione generale penale, che aprono la strada a fattispecie inoffensive non già di "scopo" e cioè in tutela anticipata del bene ⁽⁶⁾, ma strumentalmente utili "in quanto penali".

La minaccia di condanna penale per fatti oggettivamente lievi, oltre a rompere l'equilibrio tra pena e gravità dell'offesa e ad essere controproducente in sede applicativa introduce l'ulteriore paradosso di attribuire alla pena una sorta di "ruolo secondario" nella fattispecie. Lo scopo di prevenzione generale del reato viene spostato dalla "minaccia" di pena delimitata dalla colpevolezza per il fatto commesso, sulla "natura" penale del divieto in funzione dei mezzi processuali di accertamento, in grado di rimuovere con maggiore forza ed immediatezza i fenomeni indesiderati. Il reato non è più "dissuasione" dal compiere i fatti offensivi attraverso la minaccia delle conseguenze, ma "funzionalità" degli strumenti penali per realizzare l'apprensione dei beni o la coazione delle persone.

La tipizzazione dei fatti inoffensivi come reati evolve da scelta marginale e tollerata in situazioni di ardua definizione della fattispecie, a strumento ricorrente in nome della sicurezza urbana come, ad esempio, in caso di cessione d'immobile a persona illegalmente soggiornante (per aumentare la deterrenza con la minaccia della confisca) o per la contravvenzione di clandestinità punibile con la sola ammenda (allo scopo di consentire espulsioni prioritarie dal territorio nazionale) ⁽⁷⁾.

Le critiche rivolte a simili eccessi evidenziano la necessità di fare prevalere un'efficace disciplina amministrativa quando si tratta di risolvere situazioni complesse, instaurando corretti rapporti tra il sistema penale e la prevenzione "sociale", una categoria importante e risalente ma che tal-

⁶ Si veda: PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Seconda ed., Torino 2006, p. 70.

⁷ Quando fu tenuta questa relazione era all'esame del Parlamento l'ipotesi di un reato così caratterizzato. Ora è legge in forza dell'art 1 c. 16 l. 15 luglio 2009, n. 94 *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica* ha modificato il T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, inserendo l'art. 10-bis, *Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato* che dispone: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale».

volta è relegata dalla politica criminale in un ruolo residuale, quasi abbia il compito di occuparsi esclusivamente *de minimis* e di abbracciare con espressione meramente classificatoria tutto quanto ha carattere extrapenale, pur dovendosi rilevare che non solo i più recenti sviluppi delle teorie sulla sicurezza urbana tendono opportunamente a rivalutarla ⁽⁸⁾.

In alcuni casi la prevenzione sociale va rafforzata con la sanzione penale ma non come “scorciatoia” in quanto tale “affiancamento” si giustifica solo in presenza dell’offesa al bene giuridico, superando, accanto a quella della “utilità” anche le tentazioni della “esemplarità”, del “consenso dei cittadini” e della “prova di forza”, rafforzando approcci integrati che coinvolgano gli attori istituzionali che sono rimasti sino ad oggi estranei ovvero in posizione marginale rispetto all’idea stessa di “sicurezza”.

Il coinvolgimento dei Comuni nelle politiche integrate di sicurezza urbana è necessario in tale contesto per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo perché risponde in maniera più attenta alla domanda “oggettiva” di maggiore vivibilità e coesione sociale che rientrano fra i compiti delle amministrazioni locali e poi perché evita che le diverse azioni (in campo sociale, urbanistico, educativo, della prevenzione, della polizia locale, del commercio, degli spazi pubblici, delle politiche giovanili e di aggregazione ecc.), pur buone ed appropriate, siano indebolite, frustrate o rese meno fruibili ed efficaci in assenza di un ruolo di chi governa contesti tanto importanti, che sia ad un tempo attivo ed orientato alla sinergia operativa con tutti coloro a cui compete contrastare il rischio urbano. È generalmente più condivisa che praticata l’idea che l’azione amministrativa, non solo di natura sociale ma anche rivolta alla fruizione di tutto quanto le città offrono, svolga il ruolo di “contenitore” ⁽⁹⁾ e venga

⁸ MANTOVANI, *Il problema della criminalità*, Padova 1984, p. 409, afferma che “si ravvisa il fondamento della prevenzione generale sociale già nell’art. 3/2 Cost. che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli economico-sociali” e sottolinea che l’esigenza della prevenzione sociale era stata prospettata nel quadro dei “sostitutivi penali” sin dalle elaborazioni della Scuola positiva attraverso rimedi e riforme, prevalentemente di carattere economico ed educativo, volti ad incidere sulle cause del delitto, per evolversi progressivamente valorizzando i “sistemi di controllo sociale” e la “programmazione generale degli strumenti difensivi” senza i quali i soli strumenti penali si mostrano insufficienti.

⁹ Secondo RECKLESS, *The Crime Problem*, New York, 1961, l’adeguamento al sistema normativo o, al contrario, la trasgressione dipendono dall’azione combinata di contenitori interni legati alla struttura dell’individuo (come autocontrollo, buon concetto di sé stessi, tolleranza alle frustrazioni, capacità di socializzazione, senso di responsabilità) e di contenitori esterni. Quando questi ultimi hanno carattere normativo - culturale (come aspettative sociali, sorveglianza ed efficacia dei sistemi di controllo sociale, opportunità alternative di attività positive e di consensi nel proprio ambiente, identità e senso di appartenenza ad un gruppo) sono un freno che agisce nell’immediato contesto sociale per non oltrepassare il limite normativo. Ad essi si aggiungono la famiglia ed i gruppi di rinforzo, come istituzioni ed azioni di prevenzione e repressione che presidiano il controllo ed il contenimento.

“prima” e sia irrinunciabile per valorizzare e rendere credibile l’uso della sanzione penale come *extrema ratio*.

È impossibile realizzare un’efficace prevenzione dell’insicurezza urbana se ci si limita ad enunciare e richiamare l’importanza delle politiche di inclusione e di coesione sociale senza essere conseguenti negli interventi che rendano coerenti lo scopo perseguito, il contenuto delle azioni ed i risultati conseguiti e più incisive e vincolanti le “convergenze” istituzionali tese a migliorare la vivibilità ed a realizzare un’effettiva sinergia con il presidio del territorio, il contrasto al crimine e l’applicazione della pena.

Un’effettiva *extrema ratio* presuppone un’altrettanto effettiva *praevia ratio*. L’una e l’altra, nell’autonomia dei poteri e delle funzioni, devono fare parte dello stesso processo decisionale ed esecutivo.

4. “Governo congiunto” di prevenzione del rischio urbano e politica criminale: le “politiche integrate di sicurezza”

Le Istituzioni a cui competono ordine e sicurezza pubblica, rappresentate dal Prefetto e dalle Forze dell’ordine e quelle che realizzano lo Stato sociale, e cioè le Regioni e gli Enti locali, sono chiamate ad affrontare un tema molto arduo quando devono individuare e rendere convergenti gli interventi sulla sicurezza urbana, intesa in termini di *praevia ratio*.

Per realizzare efficaci sinergie in un quadro di linguaggi e strumenti “condivisi” ed avviarsi verso politiche integrate è necessario elaborare il tema del governo della sicurezza urbana nelle sedi istituzionali e perseguire gli obiettivi in funzione di risultati omogenei, creando le condizioni per verificarne il raggiungimento.

Sono sintomatici di tensione positiva verso le politiche integrate i “Patti per la sicurezza” che, superando la fase iniziale legata soprattutto alla riconosciuta validità dell’intuizione, vanno ora messi in grado di tradursi in strumenti che realizzano interventi efficaci e superano la pur apprezzabile ma insufficiente “tensione verso lo scopo”⁽¹⁰⁾. Le azioni ed i “correttivi” possibili a livello legislativo, giurisdizionale, amministrativo ed applicativo vanno attuati con coerenza senza trascurare i delicati profili d’interferenza tra i poteri ed i soggetti pubblici coinvolti.

Il mutamento del tessuto civile della società, legato alle “sofferenze”

¹⁰ Sui patti per la sicurezza siglati nel 2006 -2007 e sui limiti legati agli oneri finanziari addossati alle Regioni si veda CENSIS, *Rapporto sulla situazione del Paese 2007*, Milano, 2007, p. 632 ss.

indotte dalle trasformazioni sociali e dall'insicurezza, ha messo in crisi i presupposti della tradizionale autonomia tra le politiche comunali che presidiano la coesione sociale e quelle statali che, stando sullo sfondo del sistema penale, interpretano i bisogni, esprimono le scelte di politica criminale, traducono in norme i loro sviluppi ed aggiornamenti. È insufficiente un'autonomia fatta di relazioni minime e superficiali, specialmente se ad essa non è estranea una "logica" di presidio corporativo delle rispettive posizioni.

Il diritto penale rappresenta il limite della politica criminale ⁽¹¹⁾ così come il principio di *extrema ratio* (o di *sussidiarietà penale*) pone al diritto penale il limite della mancanza di altri strumenti meno gravosi. Detto principio è affermato vigorosamente quando si tende a favorire la deflazione delle fattispecie penali attraverso processi di depenalizzazione, ma stenta ad essere fatto valere con forza, e spesso è ignorato, quando si tratta di dare un volto stabile, una funzione precisa ed una struttura più solida agli strumenti extrapenali ed a misurarsi sull'integrazione "a rete" tra questi ultimi e l'intervento penale.

Si dà spesso per scontato che un'azione amministrativa di buona qualità ed una coerente politica criminale siano condizione sufficiente perché le Forze dell'ordine e le Amministrazioni locali possano prevenire le sconessioni e le manchevolezze del sistema, e realizzare l'obiettivo comune di garantire buoni livelli di vivibilità e coesione sociale, per effetto della *moral suasion* che discende naturalmente dall'azione lungimirante dei diversi attori, volta a determinare la positiva conoscenza ed interazione dei reciproci interventi. Va detto chiaramente: non basta che la mano destra sappia cosa fa l'altra, ma occorre individuare e condividere obiettivi, strategie, priorità e sinergie.

Le politiche integrate di sicurezza, che già trovano formulazione normativa a livello di disegno di legge ⁽¹²⁾, adempiono alla funzione di fare evolvere la conoscenza reciproca e trasformarla nel reale coordinamento del sistema.

Sul piano della realizzazione di un sistema di norme come orizzonte al quale uniformare l'ordinamento va accantonata la controproducente logica

¹¹ Sul diritto penale come limite alla politica criminale: PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, 2005, p. 40.

¹² Il primo fu il Disegno di legge n. 272 dei senatori Incostante e Barbolini il 29 aprile 2008 dal titolo "*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*" che sono definite "le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico".

dettata dall'emergenza, individuando con maggiore correttezza l'ambito e gli strumenti appropriati - penali ovvero extrapenali - delle politiche di sicurezza urbana, abbandonando la tensione a "piegare" tutto quanto alle esigenze della prevenzione affrettata e simbolica, che induce false aspettative o incongruenze nella disciplina penalistica della libertà personale ed in quella amministrativa del controllo del rischio urbano.

Sul piano dell'intervento le politiche integrate spingono nella direzione della progressiva eliminazione dei "bastioni" che impediscono la condivisione delle azioni per migliorare la sicurezza urbana anche in termini di proficuo accesso alle "banche dati". Traspaiono troppo spesso i limiti di un approccio che affronta le situazioni solo in termini di "fenomeno da eliminare" e tende a costruire una sorta di sistema che si fa "concretamente" prevenzione mentre sarebbe necessario renderlo capace di meglio affrontare i nuovi problemi rimanendo ancorato a solidi criteri di appropriatezza dell'intervento.

Quanto alla disciplina penalistica e sulla libertà personale le esigenze della sicurezza urbana fungono talvolta, come si è rilevato, da pretestuosa giustificazione per nuovi reati o compressioni della libertà personale, creando un'unica tensione simbolica che racchiude confusamente la "certezza della pena" e la "certezza della prevenzione" che attraggono il reato in una logica che valorizza il dialogo diretto tra "neutralizzazione" e prevenzione, senza orientarlo verso la tutela del bene giuridico dalle offese.

Il contrasto ai fenomeni legati alla presenza degli stranieri rischia di travolgere, sotto la spinta di un simile pragmatismo preventivo, i presupposti che demarcano la fattispecie penale dalle misure di prevenzione, facendo sfuggire le une e le altre ai rigidi vincoli costituzionali che le delimitano. Un esempio per tutti: l'uso accentuato di limitazioni alla libertà personale per contrastare l'immigrazione irregolare al fine di ingenerare deterrenza sul clandestino perchè "se ne vada", si spinge oramai su tutte le "radici" di un fenomeno che viene presentato come portatore d'insicurezza, sino ad incriminare tutti gli stranieri privi di permesso di soggiorno, nessuno escluso, indipendentemente dal loro comportamento e, sul piano della prevenzione, a trattenerli per lungo periodo nei centri d'identificazione ed espulsione con un semplice provvedimento amministrativo.

In assenza di una definizione "casistica", che aggiunga alla mera mancanza del titolo di permanenza un profilo specifico di potenziale pericolo

per la tutela di beni o di pericolosità sociale, a seconda che si tratti di reato o misura di prevenzione, idoneo a “rafforzare” il mero elemento della clandestinità si è giunti, con successivi aggiustamenti sempre meno in linea con le garanzie apprestate dall’art. 25/2 e 13 Cost., a prevedere un reato che assomma il pericolo presunto alla “mera disubbidienza”, senza curarsi di costruire alcun *elemento significativo* che, oltre alla mancanza di documenti, comporti che il clandestino abbia tenuto un comportamento che integri un disvalore che genera insicurezza in grado sufficiente per giustificare l’illecito penale. La semplificazione è brutale: fra i clandestini “si annidano” coloro che mettono in pericolo la sicurezza e tale rilievo giustifica la previsione di un reato per tutti.

E’ necessario, a questo proposito, attivare strumenti adeguati per fronteggiare l’evidente arretramento delle garanzie in nome della prevenzione. Davanti alle dimensioni imponenti dei fenomeni al cui interno si annidano i fattori d’insicurezza urbana occorre prendere le distanze dalle risposte improprie valorizzando quelle appropriate.

Espellere e spesso anche solamente identificare un numero consistente di stranieri privi di permesso di soggiorno è, di certo, molto più complesso che non consegnare gli “storici” fogli di via a chi crea pericolo per la sicurezza pubblica fuori dal luogo di residenza. Le esigenze di sicurezza legate ai flussi migratori non sono però ragione sufficiente per una disciplina tanto asimmetrica rispetto ai normali fogli di via, comprimendo la libertà personale oltre ogni ragionevole misura, senza alcuna indicazione dei “casi” ai quali è sempre stata attenta l’interpretazione costituzionalmente orientata delle misure di prevenzione della l. n. 1423/1956 e dunque accontentandosi, per il trattenimento nei centri, della mera assenza del permesso di soggiorno senza un minimo sforzo di richiedere un *quid pluris* che parli di un pericolo per le esigenze di tutela della collettività.

Quanto alla *disciplina amministrativa riguardante il rischio nei contesti urbani*, l’imporsi del tema della sicurezza lascia in penombra alcuni delicati profili di ripartizione delle competenze fra Stato e Regione, proprio nel momento in cui la Costituzione, a seguito della modifica dell’art. 117, nella “nuova” *lett. h)*, attribuisce allo Stato “ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale” affidata alle regioni, ed all’art. 118 c. 3 prevede che la legge statale disciplini “forme di coordi-

namento fra Stato e Regioni”⁽¹³⁾ proprio su tale specifica materia⁽¹⁴⁾.

È profondamente rischioso parlare di insicurezza urbana, che coinvolge profili di competenza legislativa sia statale che regionale, facendo ricorso a nuove e “creative”⁽¹⁵⁾ modalità per contenerla, prima di attuare il “coordinamento” voluto dalla costituzione, ma anzi facendo assumere alla “novità” il rango di “giustificazione” per muoversi, nella sostanza, fuori da consolidati sistemi di regole, limiti e garanzie e senza nemmeno curarsi di acquisire dalle Regioni indicazioni condivise sulla definizione del loro ruolo, in una sede “politica” come la Conferenza Stato - Regioni.

È indispensabile che il dinamismo “globale” della società si giovi del coordinamento ora imposto dalla Costituzione e di più stretti legami tra gli interventi tesi a garantire sicurezza in ambito urbano, integrando la politica criminale con quella di coesione sociale, ma tutto questo è irrealizzabile nella confusione di ruoli e competenze ed in assenza di criteri selettivi che definiscano con sufficiente determinatezza i limiti del sistema penale nel rapporto fra la compressione del bene giuridico e le limitazioni della libertà personale e procedano, secondo il dettato costituzionale, alla necessaria definizione “casistica” dei presupposti di pericolosità delle misure di sicurezza e prevenzione.

Le politiche di sicurezza urbana, per coinvolgere correttamente lo Stato e gli Enti locali, devono sapere rileggere, in un chiaro quadro integrato di competenze e di coordinamento, il tema della frequentazione degli spazi pubblici, i bisogni ed il disturbo che i fenomeni inducono, l’adeguatezza dei luoghi rispetto alla loro funzione, i risvolti delle abitudini individuali e collettive, i rimedi alle disfunzioni, all’isolamento, all’emarginazione, al disagio ecc., mettendo su basi nuove l’azione amministrativa per dialogare correttamente col sistema penale nell’attività di prevenzione.

5. Le politiche di sicurezza nel governo delle città

L’evoluzione dei temi della sicurezza urbana incalza in Italia e nel resto

¹³ Si veda il recente disegno di legge n. 344 d’iniziativa del sen. Barbolini del 6 maggio 2008 “*Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 118, terzo comma, della Costituzione, in materia di ordine pubblico, sicurezza e funzioni di polizia locale*”.

¹⁴ Si veda sul punto RUGA RIVA, *Regioni e diritto penale. Interferenze, casistica, prospettive*, Milano 2008, p. 171 ss., con particolare riferimento al ruolo dei comuni alla luce della complessiva riforma del Titolo V Cost.

¹⁵ L’espressione del ministro Maroni su ordinanze ed idee “creative” in materia di sicurezza urbana è ripresa dalla stampa quotidiana. Si vedano ad esempio M. MALPICA, *Città più sicure: superpoteri ai sindaci*, in *Il Giornale.it*, 6 agosto 2008 e V. POLCHI *Vigili armati e soldati così umiliano la polizia*, in *Repubblica.it*, 8 agosto 2008

d'Europa (16), ma non è facilmente assimilabile a talune tendenze intrasigenti nei confronti delle trasgressioni lievi all'insegna di *law and order* e *zero tolerance* maturate oltre oceano e basate sul presupposto che il esse determinerebbero ricadute positive sulla diminuzione dei reati più gravi. Tali tendenze, negli U.S.A. appaiono strumentali a sorreggere la diffusa contrarietà ai costi elevati del *welfare state* che spinge al suo smantellamento, al crescente rigore sanzionatorio, all'uso molto accentuato del carcere ed alla drastica riduzione dei fondi per l'assistenza sociale (17).

In Europa le modalità di approccio sono diverse (18) e la risposta più conservatrice nei confronti del rischio urbano imbocca altre strade pur in presenza di qualche imitazione, e si attesta sulla tradizionale accentuazione della funzione repressiva del sistema, più facile da coniugare con la sopravvivenza di talune costose forme di assistenzialismo senza servizi sociali che caratterizza alcune zone del vecchio continente.

In Italia maturano posizioni caratterizzate da scarsa tolleranza nei confronti della presenza multietnica e della clandestinità, da compressioni extrapenali della libertà personale riferite a quest'ultima condizione; dall'innalzamento dei limiti normalmente riconosciuti all'autodifesa individuale e collettiva; dalla tensione a riportare nell'orbita della sanzione penale le "devianze" legate alla prostituzione ed alla droga, dal debole riconoscimento di alcuni diritti, come quello alla salute ed al non respingimento.

Le suddette posizioni hanno dovuto misurarsi in Europa sia con la ra-

¹⁶ Ove si tratta di « identifier les bonnes - mais aussi les mauvaises - pratiques ». Si veda: ROBERT, *L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Europe*, Paris 2009,

¹⁷ WACQUANT, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, trad. it. *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma 2006, p. 17 ss. parla di politiche caratterizzate da sei punti significativi: 1) attacco frontale al crimine ed ai disordini urbani; 2) proliferare di leggi ed innovazioni burocratiche come comitati e poliziotti di quartiere; 3) diffusione dell'allarmismo soprattutto tramite i media; 4) rivalutazione della repressione e stigmatizzazione delle categorie portatrici della "pandemia dei delitti minori"; 5) gestione delle carceri in ottica manageriale al di fuori di una prospettiva di reinserimento; 6) rafforzamento dell'intero sistema repressivo di polizia, giudiziario e delle carceri.

¹⁸ Si veda a questo proposito l'approfondito studio del Forum europeo per la sicurezza urbana, *Gli amministratori locali e la prevenzione della criminalità* (a cura di Napolano e Wyvekens), Paris, 2004, p. 7 ss, le cui osservazioni sono sorrette dalla premessa secondo cui "La sicurezza, la prevenzione della criminalità non rappresentano più in sé un settore riservato alla competenza di un unico titolare del potere. Numerosi livelli di governo partecipano all'attuazione dei provvedimenti in materia di sicurezza, ma è sempre il livello locale che si impone sotto il profilo dell'analisi e del monitoraggio dei provvedimenti adottati. L'amministratore locale si trova sempre più obbligato ad interrogarsi su aree di intervento che non rientrano necessariamente nelle attribuzioni e competenze che gli sono conferite dalla legge e dai regolamenti in materia di bilancio. Tuttavia è l'elettore che «fa la legge». E l'elettore si preoccupa assai poco delle suddivisioni spesso complesse che intervengono nella sfera delle competenze amministrative tra i vari livelli di potere".

dicata concezione del *welfare* ⁽¹⁹⁾ attento ai servizi sociali diffusi in ottica universalistica e molto meno ai sussidi di sostegno ⁽²⁰⁾, sia col positivo afferinarsi di *politiche di sicurezza urbana* radicate sul territorio con il coinvolgimento degli Enti locali, tese a coniugare la politica criminale e la coesione sociale con modalità che si misurano con la società globale e che non si sono limitate, come è spesso avvenuto oltre oceano, a criticare e contrastare la *zero tolerance* ed il rafforzamento della reazione punitiva.

Tale è ad esempio, la posizione del Forum europeo per la sicurezza urbana, un'importante area d'opinione formatasi su iniziativa degli amministratori di numerose città, che dà convinta adesione ad un'idea di sicurezza affrancata dall'illusione di potere fare affidamento solamente sul binomio in cui repressione dei comportamenti criminosi e politiche sociali si sviluppano parallelamente ma autonomamente.

Il "Manifesto delle città" ⁽²¹⁾ afferma al riguardo: "Noi vogliamo città di qualità, attive, sicure, città dallo sviluppo armonioso. L'insicurezza e il sentimento d'insicurezza, il sentimento d'abbandono, la violenza compromettono gravemente e durevolmente lo sviluppo ed il rinnovamento della città. La sfida per noi tutti è di garantire una legittima sicurezza per sé e per ogni persona, famiglia, quartiere, comunità e città. La lotta contro la criminalità non deve condurre ad atteggiamenti razzistici, al fanatismo, a pratiche discriminatorie, all'individuazione di capri espiatori specialmente tra i giovani, gli immigrati, i gruppi più vulnerabili. Ciò comporterebbe la disgregazione delle nostre città, la fine di un'Europa delle città".

Fondamentale è il ruolo delle città d'Europa per perseguire l'ambizioso obiettivo di garantire prioritariamente il massimo grado di fruizione della libertà individuale che, assieme alla coesione e la diffusione delle buone prassi, caratterizza le più avanzate manifestazioni della partecipazione alle politiche della comunità cittadina.

"Le città dell'Unione Europea - prosegue - devono essere incoraggiate ad inserire la sicurezza nel governo della città. Pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'Europa deve integrare le politiche di prevenzione

¹⁹ Il tema è approfondito da BRANDOLI e RONCONI, *Città, droghe, sicurezza. Uno sguardo europeo tra penalizzazione e welfare*, Milano 2007, p. 15 ss.

²⁰ Si veda: WACQUANT, *Punir les pauvres*, trad. it., cit. p. 93 ss. Negli U.S.A. la riduzione dei sussidi è stata sorretta da esplicite iniziative tese a presentare tale rigore come strumento di "disciplina" e di selezione dei "poveri meritevoli" dagli altri.

²¹ Forum europeo sicurezza urbana, *Manifesto delle città «Sicurezza & democrazia»* (Napoli 9 dicembre 2000), in www.regione.piemonte.it.

della criminalità e di sicurezza nei programmi di sviluppo urbano”.

In tal modo la sicurezza urbana assume i tratti di caratteristica delle città e non si riduce agli interventi sulle fasce sociali più deboli, ma allarga il proprio orizzonte a politiche universalistiche e diviene il prerequisito per poterne fruire compiutamente, anche rispetto al rischio di coinvolgimento in attività criminose.

Il punto di “attacco” al fenomeno, non è più né quello dell’ordine pubblico che punta alla massima riduzione del crimine attraverso un forte azione di contrasto, né quello meramente sociale che mira a rimuovere incisivamente le cause individuali e sociali, ma quello del governo delle comunità che chiedono un’efficace azione di salvaguardia attraverso un intervento amministrativo che coinvolga tutti i settori in grado di incidere positivamente sul fenomeno. Le politiche di sicurezza e di prevenzione – si è affermato – “ricoprono uno spazio così vasto che la loro messa in opera è fatalmente così instabile da imporre di raddrizzare costantemente la barra” (22)

“La sicurezza ... è il segno e la condizione dell’inclusione sociale, dell’accesso equo agli altri beni comuni, quali l’educazione, la giustizia, la sanità, la qualità dell’ambiente. Promuovere la sicurezza significa sviluppare un bene comune, e non semplicemente ricorrere ad interventi di polizia o al sistema penale. Le nostre politiche di sicurezza sono innanzi tutto politiche di prevenzione, di moltiplicazione dei servizi e di riduzione dei rischi”.

Quest’affermazione è ribadita in un successivo documento del Forum europeo (2006) (23) in cui si afferma che “Garantire un ambiente sicuro ai propri concittadini e favorire la coesione sociale è il primo dovere degli amministratori locali. Mediante strategie in materia di riqualificazione e di ricostruzione urbana, di fornitura dei servizi di base in campo educativo, sociale, culturale, le città sono in grado di agire sulle cause e sugli effetti dell’insicurezza. Se sono impostate su approcci integrati e multisettoriali, con il sostegno delle autorità regionali, nazionali e europee, le politiche delle città si dimostrano innovative nel momento in cui non affidano la sicurezza alle sole mani della giustizia e dei servizi di polizia”.

²² Così ROBERT, *L'évaluation des politiques*, cit., p. 11.

²³ Si veda: Forum europeo per la sicurezza urbana, *Manifesto di Saragozza, Sécurité, démocratie et villes*, 4 novembre 2006 in Fesu.org.

6. Sicurezza pubblica, sicurezza urbana e destrutturazione degli equilibri

La definizione normativa di “sicurezza urbana” le conferisce autonomia rispetto alla “sicurezza pubblica”, espressione di un rapporto mezzi - fini legato all’attività di polizia e garantito dallo Stato e solo accessoriamente da altri soggetti. Essa ci consegna un’evoluzione del quadro normativo che impone alle Istituzioni ed alla politica locale, regionale e statale di aggiornare il proprio ruolo nell’azione amministrativa.

L’art. 54 del d. lgs. n. 267/2000 delinea la competenza dei Comuni sia in materia di “sicurezza pubblica” che di “sicurezza urbana”. Innanzitutto la norma prevede che il Sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintenda all’emanazione degli atti a lui attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica ed allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, oltre che alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l’ordine pubblico, informandone preventivamente ⁽²⁴⁾ il prefetto. Nell’esercizio di tali funzioni egli concorre ad assicurare la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell’ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell’Interno.

La definizione di sicurezza urbana, fornita dal decreto del Ministro dell’Interno ai sensi dell’art. 54 c. 4 del TUEL, comporta che il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana, previa comunicazione al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.

La “sicurezza urbana” travalica la categoria della “polizia amministrativa locale” che la Costituzione (art. 117) riserva alla competenza legislativa regionale, presupponendo gli interventi integrati ed il “coordinamento” in partenariato fra Stato e Comuni voluto dall’art. 118 Cost..

La sicurezza urbana risente, per così dire, dell’essere nata “dal basso” ed assume uno spazio autonomo rispetto agli interventi di “rilevanza penale”, presentandosi sempre più come tutela delle persone e della col-

24 Il testo iniziale del decreto legge prevedeva che l’informazione dovesse avvenire “tempestivamente”. Sul tema si veda CAIA, *L’amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l’assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, Bologna 2008, p. 77 ss.

lettività per salvaguardare l'incolumità fisica ed i beni materiali dalle azioni predatorie o distruttive e la fruibilità dello spazio urbano dal degrado fisico ed dalla cattiva e rischiosa frequentazione. Non seleziona le "criticità" in funzione del riferimento ai diversi soggetti pubblici, e presuppone che la loro rimozione nasca dalla loro azione congiunta.

Le recenti norme introdotte al fine dichiarato di rispondere alle esigenze di "sicurezza pubblica" possono suddividersi in due gruppi. Da un lato quelle tese a rafforzare la risposta sanzionatoria e la lotta alla criminalità, dall'altro quelle riguardanti un maggiore spazio per i Comuni ed i loro Sindaci di intervenire sulla sicurezza urbana.

Per dare risposta alle richieste di sicurezza, anche con riferimento all'incolumità personale e patrimoniale e dunque ai beni giuridici più legati ai dati fondanti del contratto sociale è errato attardarsi, con politiche poco lungimiranti, ad invocare continui aggravamenti ed adeguamenti delle fattispecie penali e delle sanzioni mentre è preferibile allargare l'orizzonte agli interventi tesi a correggere più ampie dinamiche di disgregazione e di ricomposizione in cui i fenomeni criminogeni s'inseriscono, per cercare risposte di natura extrapenale tese a prevenire le situazioni problematiche, non solo per muoversi in un razionale rapporto fra costi e benefici, ma anche per assicurare maggiore efficacia d'intervento ed adeguata tutela delle potenziali vittime.

Appare necessario cogliere i cambiamenti della realtà sociale che hanno indotto le nuove dinamiche, governando le risposte in modo da poter affrontare adeguatamente le cause e gli sviluppi futuri, e non soltanto per sanzionare i fatti criminosi. Il dinamismo delle trasformazioni determina l'affermarsi ed il consolidarsi di un ventaglio di insicurezze che si ricollegano ai fenomeni emergenti. Ci si riferisce alla maggiore precarietà delle relazioni ed all'indebolirsi di certezze consolidate sulle quali si erano assestati gli equilibri nel periodo di maggiore crescita e trasformazione economica. Un dinamismo che non ha dato né alle persone né alle istituzioni, il tempo necessario per cementare le relazioni sociali sui nuovi equilibri che si realizzano, troppo fragili ed instabili per creare nuova coesione, a causa del susseguirsi di trasformazioni significative e repentine.

Il sistema penale va preservato dall'uso di improprio strumento di contrasto degli effetti che, in un fluire senza fine, nascono dalle mutazioni della società urbana, anche quando emergono situazioni che fanno peg-

giorare i delicati equilibri nelle relazioni ed impediscono ad individui e formazioni sociali di consolidare il rapporto proficuo fra il sistema e la tutela dei beni.

La norma penale non è il rimedio a tutto questo e non serve a nulla estenderla in maniera inappropriata alle nuove situazioni ed ai contesti che si trasformano a causa del compiersi e del concludersi al tempo stesso dei processi sociali. È errato pensare di governare le situazioni che man mano maturano “rincorrendole” con nuove fattispecie come il reato di clandestinità o quello di alloggio ai clandestini, anziché mediante un calibrato sistema d'interventi amministrativi “mirati” a risolvere le esigenze di sicurezza urbana.

In tale contesto si avverte la necessità, in un quadro di coerente politica criminale ⁽²⁵⁾, di innovare opportunamente il quadro normativo indicando la fascia di “esiguità” e di “minore gravità” di alcune tipologie criminose in un sistema di sanzioni che le accomuni agli illeciti amministrativi.

La risposta all'insicurezza deve accompagnarsi alla lettura delle trasformazioni cogliendo il senso delle pressanti richieste che provengono da soggetti assai differenti fra loro per realizzare scongiurare il rischio di “perdere quota” o di rimanere privi di “punti di riferimento”. Esse hanno “destrutturato” alcuni equilibri e le ricadute negative sono avvertite come diffuso pericolo di cambiamento “in peggio”, incombenti sull'equilibrio del sistema sociale, particolarmente per chi è più vicino alla zona di “rottura” o rischia lo scadimento delle condizioni economiche. A maggior ragione sono avvertite dalle categorie più esposte, come gli anziani, l'infanzia e l'adolescenza, le donne, i nuclei a rischio di povertà, i residenti nei piccoli centri e nelle periferie meno pregiate ed appetibili, ecc.

L'evoluzione dei rapporti sociali ha trasformato il quadro della convivenza e coinvolge un insieme più ampio di situazioni, contesti e fasce economiche, rispetto a quelli che, in passato, temevano di rimanere vittime della criminalità diffusa ed i Comuni, riconosciuti come autori “storici” d'importanti acquisizioni per il benessere e la crescita, collettiva ed individuale ad un tempo, sono visti come i garanti, “nel presente”, del permanere del benessere acquisito e chiedono di fare valere tale punto di vista anche in un'ottica di rivendicazione nei confronti dello Stato.

Intere componenti della società, nel significato più ampio, come quar-

²⁵ ZIPF, *Kriminalpolitik*, trad. it. *Politica criminale*, Milano, 1989, p. 215 ss.

tieri, agglomerati, persino singoli nuclei familiari, utenti di un certo ritrovo, frequentatori di un parco, dipendenti di un'azienda ecc. vedono messo in discussione dall'insicurezza urbana il livello qualitativo e talvolta l'identità e le caratteristiche della loro quotidianità, percependo il rischio di rimanere ai margini di una società che, trasformandosi, rende vacillanti alcune importanti acquisizioni che erano vissute come definitive.

Le nuove esigenze si manifestano, oltre che come sensazione diffusa, anche in termini di rivendicazione ed i gruppi, i comitati e le singole persone che se ne fanno portatori assumono il ruolo di protagonisti, aprendo al rischio che la risposta immediata, legata al "fare subito qualcosa di significativo", sia sbrigativamente identificata come l'orizzonte del problema, ad un tempo estremo e risolutivo del bisogno.

Lo scontro si fa molto radicale e compaiono letture diversificate dei fenomeni che sono oramai da tutti oggettivamente riconosciuti. La reazione a tale spaccatura, quasi a mascherarla per dire che tutti se ne devono preoccupare, si manifesta talvolta nell'affermazione che la sicurezza urbana non sarebbe "né di destra né di sinistra, con espressione che confonde l'impegno doveroso di tutti con improbabili convergenze delle diverse posizioni legate alle singole prospettive politico - culturali. Proprio qui, invece, destra e sinistra mostrano punti di vista diversi che manifestano lo storico ed apprezzabile spartiacque che mantiene inalterata la sua forza nell'aiutare a comprendere ed interpretare correttamente i fenomeni.

Non esiste alcuna neutralità, infatti, nelle modalità di rafforzamento degli interventi di polizia, nella definizione di nuove tipologie criminose o d'illecito amministrativo incentrate sulla condizione di immigrato, nel rincorrere figure in grado di coincidere con una gamma sempre più ampia di fenomeni reprimere, da aggiornare alle loro nuove manifestazioni comportamentali, spesso in sé inoffensive o esigue o tali da introdurre nel sistema giuridico elementi di problematica definizione, pur di raggiungere, con la minaccia dell'azione di contrasto, tutti coloro che paiono ricollegati, con la loro presenza nel contesto urbano, ai fenomeni dai quali le paure dell'insicurezza sono scaturite.

7. Sicurezza pubblica e "illegalità"

Il governo dei fenomeni e dei comportamenti che interferiscono con la sicurezza urbana rischia di indurre a brutali semplificazioni nel delineare

stili e condizioni di vita di intere collettività (clandestini, nomadi, tossicodipendenti, prostitute, ubriachi ecc.).

Le azioni rivolte a detti fenomeni intesi come “radice” dell’insicurezza, oltre a prefigurare ed a promettere, senza grandi possibilità di mantenere gli impegni, facili e stabili condizioni migliori, espongono al rischio che l’intero problema sia declinato come puro e semplice “ripristino della legalità”, anche con l’ausilio “creativo” di sempre nuove regole da fare rispettare (26). Descriviamo tutti i fenomeni che generano insicurezza in norme a tutti i livelli (27), e poi facciamole rispettare!

Un simile modo di procedere non porta soltanto ad “inventare” disposizioni, nelle ordinanze dei Sindaci, che già esistono nel codice penale, ma espone ad un ulteriore rischio. Questa “legalità” si mostra apparentemente neutrale ma in realtà è slegata da una qualsiasi previa identificazione dei contenuti rimandando ad una fonte inadeguata come l’ordinanza del Sindaco l’individuazione dei fenomeni “illegali” (28).

È innegabile che nelle società contemporanee si ponga, anche con forza, un problema di scarso rispetto delle regole che deve portare a rendere effettiva l’osservanza di obblighi e divieti.

Sovrapporre insicurezza urbana ed illegalità o ridurre l’una all’altra per ordinanza significa invece affrontare il tema solo nella direzione del ripristino della regola violata, trascurando il renderne più facile ed accessibile l’osservanza (si pensi alle norme sull’ingresso per lavoro degli stranieri), il renderne più difficoltosa la violazione (si pensi agli spazi urbani e controllati in relazione ai reati sugli stupefacenti), all’offerta di valide alternative a talune specifiche forme di comportamento illegale (ad esempio: luoghi di aggregazione appropriati per evitare concentrazioni eccessive che arrecano disturbo), all’esigenza di evitare che si creino le condizioni per altri comportamenti analoghi (ad esempio: eliminare o rendere sicuri edifici abbandonati o fatiscenti che possono servire da punto di riferimento per porli in essere), ecc. Non vi è fenomeno che non trovi qualche riferimento ad una norma violata, più o meno grave o più o meno significativa, da fare rispettare, ma questa non è la soluzione del

²⁶ Sul c.d. “profilo positivo” della legalità, in base al quale si postula che il diritto vigente debba essere applicato in modo sistematico e soprattutto debba essere implementato in maniera costante e che si debbano punire, senza eccezioni di sorta, tutti coloro che hanno posto in essere condotte vietate, quale caratteristica radicata nei sistemi continentali e meno in quelli americani, si veda: FLETCHER, *Basic Concepts of Criminal Law*, trad. it. *Grammatica del diritto penale*, Bologna 2004, p. 323 ss.

²⁷ RUGA RIVA, *Regioni e diritto penale*, cit.

²⁸ Sul tema: Cittalia Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Roma 2009.

problema a meno di non fare coincidere il risultato di applicare la pena con quello di svolgere un'efficace azione di prevenzione.

Le politiche di sicurezza devono avere riguardo soprattutto ai fenomeni che producono il suo affievolirsi, alle situazioni che peggiorano quanto era positivo ovvero che possono subire offesa, agli effetti che producono su chi si trova a viverli o, in altri casi, a restarne vittima. Altrimenti il rischio - si pensi alle ordinanze - è la rincorsa a rendere "illegale" quanto era disciplinato da regole sociali a presidio della convivenza civile.

L'insicurezza attiene alla fruizione dello spazio (ad esempio: un'area è ora frequentata da giovani che giocano disordinatamente al pallone e potrebbero colpirmi) od al rischio di subire conseguenze negative (la stessa area in cui ora si trovano siringhe abbandonate e non posso più andarci tranquillamente), oppure di subire un'aggressione (la stessa area dove il mio vicino di casa è stato derubato e non mi fido ad andarvi).

La precisazione mira a non relegare l'intera sicurezza urbana in una persistente ambiguità rispetto agli specifici contesti d'intervento, in quanto il mero richiamo al rispetto delle norme, oltre che insufficiente, asseconda l'ambiguità che tiene in ombra specifici ambiti della prevenzione e finisce con l'identificare la risposta all'insicurezza con l'applicazione di sanzioni o con il ripristino forzoso della situazione "legale".

Un uso distorto del potere d'ordinanza dei Sindaci in materia di sicurezza urbana, potrebbe muoversi in questa direzione. Già si parla, di ordinanze che vietano di "stazionare" in gruppi di più di tre persone ovvero nei parchi in ora notturna. L'idea di trasformare tutto quanto in comportamento illegale a basso costo è una chiara degenerazione. Non va infatti trascurato che simili ordinanze privilegiano gli effetti immediati enfatizzati dall'effetto simbolico della sanzione, che finisce con l'essere percepita come l'unica risposta possibile a fronte della "debolezza" di quelle di lungo periodo che cercano di aggredire le cause di fenomeni nei loro specifici contenuti di pregiudizio per le condizioni di sicurezza urbana.

Un ulteriore profilo nel quale i richiamati difetti del criterio "unificante" dell'illegalità rischiano di essere fonte di equivoci, riguarda il degrado urbano in aree di grandi dimensioni ovvero di grande complessità urbanistica, che assommano in sé molteplici problematicità specifiche, ed appaiono fonte di accentuato pericolo e di difficoltosa soluzione: comparti urbani degradati ed occupati abusivamente, campi nomadi non autorizzati, specie nelle grandi città, ecc.

È evidente che le “illegalità” che vi si consumano sono innumerevoli, ma il nodo problematico al quale si deve offrire la soluzione non può consistere né in “legittimazioni” più o meno provvisorie del mancato rispetto delle norme, né nella rimozione delle stesse situazioni problematiche in assenza di alternative praticabili, ma deve andare nella direzione di offrire valide alternative a talune specifiche forme di comportamento, evitando il crearsi di condizioni per altre forme identiche di comportamento ad opera di altri soggetti.