

Sicurezza e Legalità  
Conferenza Nazionale  
Napoli 16-18 novembre 2018

Tavolo 3 Sicurezza Urbana e tutela penale

*Modelli di sicurezza urbana: combinare tecnologia e coinvolgimento del cittadino*

Giacomo Di Gennaro  
Dipartimento di Scienze Politiche  
Università di Napoli, Federico II

**Premessa**

Il tema della sicurezza urbana in Italia si presta a facili strumentalizzazioni, sia da destra che da sinistra. Invece la sicurezza è un bene fondamentale della persona, un diritto universale riconosciuto della persona (art. 3 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani) che in quanto tale è considerato dalla nostra Carta tra “i diritti inviolabili dell’uomo” (art. 2 Costituzione italiana) e come tale è esigibile perché senza di essa non può essere esercitata la libertà. Pertanto la sicurezza dovrebbe essere gestita in continuità, oltre lo schieramento di partito.

Sicurezza, giustizia e libertà sono valori interconnessi: senza sicurezza non c’è libertà e non si può neanche garantire giustizia. La sicurezza è tuttavia una condizione sia oggettiva (garantita da un insieme di tutele e dispositivi), sia soggettiva, in quanto inerisce lo stato d’animo della persona, la sua condizione psicologica, tant’è che questa dimensione è studiata mediante la percezione dell’insicurezza. Quando lo Stato non riesce a garantire la sicurezza formazioni autonome si propongono nella storia come alternative per offrire tutele, protezione, garanzie. La mafia si origina storicamente proprio come soggetti che offrono protezione in assenza dello Stato. La vendono al punto che il Franchetti nel 1876 nella famosa “Inchiesta” identifica i mafiosi come esperti nell’uso della violenza per tutelare diritti di proprietà debolmente o nient’affatto salvaguardati dallo Stato<sup>1</sup>.

Il venir meno della sicurezza alimenta la paura e paradossalmente la modernità avanzata essendo gravida di nuovi rischi (Beck, 2000 e 2001) instilla un maggior senso di generale insicurezza perché rende più precarie molte condizioni di vita e vulnerabili quelle che un tempo erano abituali certezze. Tuttavia essendoci un rapporto molto stretto tra sicurezza e disuguaglianza, chi abita i gradini più bassi della scala sociale è oggettivamente più vulnerabile in quanto meno tutelato e di conseguenza

---

<sup>1</sup> Franchetti L. [1876] (1974), *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, in L. Franchetti e S. Sonnino, *Inchiesta in Sicilia*, Firenze, Vallecchi.

la percezione di insicurezza è funzione dello status più debole. Quanti sono collocati, invece, nei gradini superiori godono di maggiori garanzie, si dotano di maggiori autotutele e per essi il senso di insicurezza si nutre maggiormente di elementi soggettivi o di quegli aspetti della vita contemporanea che in quanto connessi ai rischi globali (inquinamento, terrorismo, grandi flussi migratori, crisi economiche) istillano angosce, paure, inquietudini.

La sicurezza è quindi una dimensione che per essere spiegata e garantita ha bisogno di essere trattata a più livelli e quindi necessita di un approccio interdisciplinare, tant'è che le stesse aree prescelte per i lavori tematici che caratterizzano le giornate della Conferenza nella loro differenziazione di contenuto vedono come trasversale la sicurezza e ad essa si riconnettono.

Articolerò il mio contributo al tavolo tematico concentrandomi su un aspetto della sicurezza, ovvero la sicurezza urbana. Darò conto, in modo sintetico, da un lato, delle diverse politiche e delle strategie realizzate nei decenni precedenti fino alle recenti disposizioni in materia di sicurezza, dall'altro, dell'esigenza di modificare l'approccio al tema e le strategie connesse al controllo del territorio e al contrasto dei reati predatori che costituiscono reati che alimentano un forte allarme sociale, proponendo l'eSecurity, ovvero combinazione di ricerca e tecnologia, come prospettiva più efficace per gestire la sicurezza urbana.

## **1. La sicurezza urbana: metafora del rischio, della paura e della prevenzione**

Innanzitutto occorre sottolineare che lo spazio urbano, il territorio, l'assetto e le forme urbanistiche contribuiscono a ingenerare insicurezza o, al contrario, sono fattori che alimentano sicurezza. Il tema delle periferie *delle* città o delle "periferie" *nelle* città è diventato centrale e sensibile perché in esse spesso si addensano le condizioni più estreme di esclusione sociale, o quelle che facilitano la produzione delle diverse forme di marginalità sociale e culturale, ancorché economica. Sono spesso spazi di territorio la cui edilizia è criminogena o quanto meno sono aree urbane che racchiudono condizioni di degrado fisico e sociale, povertà culturale e isolamento che favoriscono l'originarsi e svilupparsi di determinati fenomeni criminali e illegali<sup>2</sup>. La metafora che racchiude e declina nella contemporaneità il crogiolo di queste tematiche è proprio la sicurezza urbana.

Un bilancio del dibattito sulla sicurezza urbana iniziato nel nostro Paese nei primi anni '90 del novecento, nonché delle diverse politiche attuate, a partire da quel periodo, dalle amministrazioni locali - dibattutesi tra forme di protagonismo dei sindaci (favorite dal dettato della l. 142/1990 e l. 81/1993) e applicazione degli orientamenti governativi – rintraccia in maniera incontrovertibile il tratto della strumentalizzazione e speculazione ideologica, proprio perché è un aspetto della vita che coinvolgendo in modo particolare i cittadini, è facile che diventi oggetto di consenso e quindi di retoriche e rivendicazioni. Non è un caso che le politiche di sicurezza urbana non solo non hanno trovato una

---

<sup>2</sup> Camera dei Deputati, *Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, Atti parlamentari, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis, n. 19, 2017.

comune denominazione, ma si sono caratterizzate per un variegato tasso di strategie incorporando aspetti che hanno esteso il costruito concettuale e gli obiettivi ad esso connessi, andando dallo specifico della prevenzione e del contrasto al crimine, alle risposte da produrre per aumentare il senso di sicurezza del cittadino; dalla lotta al degrado urbano al contrasto alle diverse forme di inciviltà dei cittadini; dalla riqualificazione urbana al contrasto dell'immigrazione straniera; dal controllo del territorio e repressione dei reati alla videosorveglianza; dalle forme conflittuali e marginali giovanili al contrasto alle gang giovanili; dagli schiamazzi notturni al contrasto delle *movide* notturne. Una dilatazione del tema e dei contenuti che è finita per incorporare aspetti propri delle politiche del lavoro, del welfare, dell'urbanistica, del benessere dei cittadini, divenendo il "luogo" simbolico dove addensare e affrontare tutte le emergenze. Inoltre, l'alternarsi di governi degli enti territoriali non ha facilitato il compito di una intrapresa comune. Pur nell'ottica della c.d. "nuova prevenzione", si sono alternate politiche locali differenti di prevenzione sociale, prevenzione situazionale e più raramente prevenzione comunitaria (maggiormente orientata alla responsabilizzazione dei cittadini nei confronti del bene sicurezza), venendo, pertanto meno, una continuità strategica e di obiettivi.

## **2. Sicurezza per chi, per difendersi da cosa?**

Una delle specificità nostrane è che, a differenza di altri contesti come gli Stati Uniti, l'Inghilterra o la stessa Francia, i programmi di sicurezza urbana non sono mai stati attraversati da sperimentazioni strategiche di modelli centrati sulla prevenzione degli eventi e attenzione alle vittime in uno spazio urbano delimitato. Cosa che all'estero è avvenuta in modo più frequente sotto l'egida di programmi attuati da dipartimenti attivi di polizia in collaborazione con le università, i sindaci o gli uffici governativi.

Il periodo newyorkese della "tolleranza zero" (dal 1990 al 2001) attuata specie da Rudolph Giuliani (1994-2001) sarebbe errato tradurlo e identificarlo in chiave esclusivamente politica. Ciò impedirebbe di cogliere alcuni spunti e intuizioni analitiche che, a partire dagli studi dello psicologo sociale P. Zimbardo alla fine degli anni '60 sull' "indifferenza collettiva" e dalle successive teorie delle "finestre rotte" (*Broken Windows Theory*, Kelling e Wilson, 1982), del "contagio sociale" (Cook e Goss, 1996) e delle ipotesi connesse ai programmi *Moving to Opportunity* (MtO) (Harcourt - Ludwig 2006), hanno permesso di cogliere alcuni effetti sociali connessi *al e/o* indotti *dal* degrado e disordine urbano.

Le critiche mosse ai programmi *Safe and Clean Neighborhoods* e più ancora alle strategie di *tolleranza zero* hanno invece dato vita a un lungo periodo di sperimentazione coincidente con i programmi *foot-patrol*, *community policing*, *problem-oriented policing*, che sebbene di scarsa efficacia o non dando i risultati sperati (Jang et alii, 2008) sono stati sovrapposti da altri modelli applicati ("*pulling levers*" *policing*, *third-party policing*, *hot spots policing*, *compstat* ed *evidence-based policing*) per prevenire il crimine o per contrastarlo. Specialmente dopo l'11 settembre 2001 quando rispondere alla domanda di sicurezza dei cittadini è diventato un imperativo assoluto.

Piuttosto che arretrare, le non poche criticità emerse negli ultimi anni rispetto alle differenti sperimentazioni hanno consolidato negli Usa la ricerca di nuove vie, testando i risultati dell'applicazione di nuove strategie e arricchendo i modelli di correlazione fra fattori in modo da fornire risposte più attendibili (Taylor, 2001; Nixon 2005; Braga et alii, 2014). Gli addetti ai lavori e gli studiosi del campo si dibattono da un lato, esplicitando l'idea che una buona deterrenza si costruisce perseguendo sia le infrazioni minori che i crimini violenti, anche se andrebbe contestualizzato l'approccio al tipo di criminalità presente in una determinata area. Paura, disordine, sviluppo del crimine sono comunque connessi sia alle piccole infrazioni sia ai crimini violenti i cui effetti collaterali finiscono per disincentivare l'interesse e la partecipazione alla difesa della comunità. Dall'altro, quanti ritengono che criminalizzare le *incivilities* e ogni forma di *soft crime* sia un errore, uno spreco di risorse e un inefficace modo di contrastare il senso di insicurezza della comunità, ancorché incassare risultati inadeguati sul fronte della criminalità (Braga et alii, 2015). Anche aumentare il numero di agenti in strada o rendere le pene più dure e lunghe non sortisce effetti deterrenti efficaci nei confronti di quanti scelgono le vie del crimine (Paternoster, 2010).

### **3. Quando si butta via il bambino con l'acqua sporca...**

In virtù di queste oscillazioni è facile cadere allora nella trappola dell'estensione del concetto di sicurezza al punto che, se in ambiente anglosassone si prova a tenere distinti gli aspetti di *security*, *certainty* e *safety* (Bauman 1999), nel nostro Paese la ricerca di vie di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali contrassegna tutta la prima fase caratterizzata dalla produzione di "Protocolli d'intesa" in materia di sicurezza tra sindaco e prefetto, i cui esiti originano o interventi incentrati sull'attività di controllo, sorveglianza e repressione dei crimini e fondati sulla cooperazione tra le diverse forze di polizia, oppure danno vita a un modello che sposa più un'idea di prevenzione sociale basata sulla rimozione dei fattori che generano disagio, marginalità devianza.

Tuttavia non avendo sciolto l'enigma sul significato della sicurezza urbana, sulle strategie più efficaci da attuare, su chi rendere più sicuri in quanto maggiormente vulnerabili e da cosa difendersi, il modello di sicurezza urbana in Italia resta molto centralizzato per lunghi anni e si ricorre ad una deterrenza dispiegata ancora attorno alle norme penali e all'inasprimento delle pene, o ad operazioni di alta visibilità come "Alto impatto" o pattugliamento a piedi di zone della città da parte delle forze di polizia. Gli "accordi di programma" sottoscritti tra regioni e Ministero dell'Interno e potenzialmente conciliativi rispetto alle diverse istanze dei differenti livelli istituzionali appaiono in moltissimi casi disattesi, caratterizzando i successivi anni come oscillanti tra "accelerazioni e frenate" (Selmini 2004; Pavarini 2006) determinate da sindaci che spingono verso nuove forme di protagonismo e da organi centrali dello Stato che mirano invece a conservare il ruolo più significativo.

Queste fasi, che tratteggiano tutto il decennio degli anni '90, chiudono una stagione di negoziazione il cui ultimo atto è, nel 1999, la  *riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* che sancisce l'accesso "di diritto" del sindaco, del presidente della provincia e in

particolari occasioni dei sindaci degli altri comuni al Comitato ed entrando così nel nuovo secolo con la sperimentazione di nuovi strumenti normativi offerti dai “pacchetti sicurezza” (l. 128/2001) il cui obiettivo era dare concretezza a quella stagione di negoziazioni e riforme che doveva rendere stabile la collaborazione fra i diversi livelli istituzionali. In realtà, sebbene con modalità differenti tra i contesti locali, all’aumentata domanda di sicurezza dei cittadini – spesso sostenuta ed enfatizzata dai media – non vi ha corrisposto un effettivo ed efficace programma nel quale i diversi attori che nel frattempo si erano anche attivati (comunità locali, associazioni di società civile, centri di ricerca) per promuovere e sperimentare nuove iniziative, si coordinassero implementando attività rilevanti di aumento della sicurezza locale. L’introduzione nel 2007 dei “Patti per la sicurezza” segnano il passo per due ulteriori fasi: la stagione dell’“emergenza sicurezza” (2006-2008) e il maggior protagonismo delle città metropolitane impegnate a valorizzare le nuove attribuzioni al sindaco in materia di ordine e sicurezza<sup>3</sup>. Queste sono rivolte particolarmente ad alcuni aspetti: spaccio, prostituzione, accattonaggio, fenomeni di violenza, sfruttamento di minori e disabili, danneggiamento al patrimonio pubblico e privato, incuria, degrado, occupazioni abusive, pubblica viabilità, decoro urbano<sup>4</sup>.

A questo nuovo potere di ordinanza attribuito ai sindaci si correla l’ultima fase (2009-2010) di “ricentralizzazione della sicurezza urbana” caratterizzata da una radicalizzazione della tendenza del governo a dettare le priorità sulle questioni afferenti alle politiche di sicurezza e considerare i sindaci come “ufficiali di governo”. L’emanazione della legge n. 94 del 15 luglio 2009 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, indica chiaramente un cambio di rotta, muovendosi nel solco tradizionale dell’inasprimento sanzionatorio. In realtà gli esiti dei Patti hanno di fatto contribuito a irrobustire le retoriche *repressive* o *promozionali* della sicurezza, sia perché le differenze territoriali hanno influenzato molto di più delle differenti posizioni politiche, sia perché l’eterogeneità delle rivendicazioni da parte degli attori pubblici locali accompagnate dall’incidere della crisi economica, dalla riduzione dei trasferimenti alle amministrazioni locali e il susseguirsi di aggiornamenti normativi sotto forma di decreto legislativo o decreto legge hanno reso poco innovative ed efficaci le politiche locali di sicurezza urbana. Ma lo scricchiolio non può non essere imputato anche alla mancanza di una idea precisa di quale strategia fosse più efficace per ridurre la criminalità diffusa, così come alla permanente indisponibilità dei poteri centrali a cedere competenze ai governi locali, alla diversità dei *frame* che supportano il ruolo che i sindaci devono assumere nel governo della sicurezza, all’alternarsi di interventi di prevenzione sociale o di prevenzione situazionale, al concentrarsi di interventi più su

---

<sup>3</sup> I Patti sono sottoscritti tra Ministero dell’Interno e Enti territoriali/locali che possono finanziare specifiche attività sul territorio di riferimento. Nascono a seguito della legge finanziaria 296/2006 (art. 1, c. 439). La cooperazione tra Anci e Ministero dell’Interno individua i principi guida di riferimento in accordi multilivello per promuovere: la sicurezza come diritto primario dei cittadini che concorre alla qualità della vita; la necessità di garantire la sicurezza non solo nei confronti dei fenomeni di criminalità organizzata, ma anche in rapporto alla criminalità diffusa e all’illegalità; l’urgenza di dare risposte all’aumentata domanda di sicurezza dei cittadini, in tutte le aree urbane, grandi, medie e piccole; la necessità di provvedere a interventi nel campo della sicurezza urbana, da affiancare a quelli tradizionali relativi all’ordine e alla sicurezza pubblica, attraverso prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione.

<sup>4</sup> Cfr. Legge 24 luglio 2008, n.125 di conversione del Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*. Si veda inoltre il D.M. del 5 agosto 2008, rubricato come *Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizioni e ambiti di applicazione*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.186 del 9 agosto 2008.

aspetti che attengono il degrado fisico e sociale degli ambienti e delle comunità e meno sui fattori che creano o favoriscono le opportunità criminose; nonché, infine, all'allontanamento sempre più forte dai principi ispiratori della sicurezza urbana ai quali la BWT si rifaceva. Questo non vuol dire che in alcuni contesti locali (es. Emilia-Romagna) con maggiore continuità e con spirito anche innovativo non si sia dato adito nel medio-lungo periodo a buone pratiche, specialmente sul fronte del contrasto alla percezione dell'insicurezza, al recupero della vivibilità urbana, alla (ri)costruzione del capitale sociale. Tuttavia, al netto dell'enorme sforzo profuso sul fronte della prevenzione e del grande impegno per difendere le terre locali «dalle infiltrazioni mafiose e dagli appetiti della criminalità organizzata» si deve poi constatare che i risultati non sono proprio felici se si considera che proprio le terre emiliane e romagnole sono state oggetto, attraverso perniciose strategie di mimetizzazione e accordi con le “nuove classi pericolose” di imprenditori e commercianti, di infiltrazioni della *'ndrangheta* e della *camorra* dei casalesi (Mete, 2014; Scalia, 2015). Questo conferma che l'approccio alla sicurezza urbana va oltretutto fatto distinguendo gli obiettivi e i risultati attesi rispetto a determinati reati e attività illegali, piuttosto che ipotizzare che strategie di prevenzione situazionale o sicurezza di comunità garantiscano al contempo risultati analoghi sul fronte delle attività illegali dei gruppi organizzati mafiosi.

#### **4. Nuove frontiere della sicurezza: la sperimentazione di modelli predittivi**

Le criticità delineate si sono corroborate di alcuni aspetti che dal punto di vista valutativo delle politiche sulla sicurezza appaiono errori elementari. Per esempio, lungo tutto il decennio degli anni '90 e ancora oggi l'aggiornamento e specializzazione dei corpi della polizia locale, ancorché delle forze dell'ordine, non si è ancora stabilizzato in percorsi di confronto con il mondo accademico, gli esperti e quanti sperimentano nuovi modelli di analisi criminale o nuove strategie di controllo territoriale. Ciò ha determinato e produce nei corpi addetti alla sicurezza del territorio una sorta di permanente “corsa al ladro”. Tant'è che permane una modellistica strategica di intervento incentrata ancora sulla concentrazione della vittima, del danno ricevuto, piuttosto che sull'offender, sulla logica che muove la sua azione e sulla probabilità che l'evento accada. *Questo spostamento del costrutto strategico vuol dire passare da una visione riparatoria del danno ad una visione probabilistica del rischio*. Ovvero, si tratta di passare da una logica di «Rincorsa» dei problemi e degli effetti che essi generano (tipica della permanente emergenza) ad una che lavora sugli schemi della Prevenzione.

Ancora: poco si è fatto nel progettare una sicurezza urbana che, addensandosi specialmente nei grandi comuni e nelle città metropolitane, sia stata in grado di dare spazi urbani più sicuri e pratiche di sicurezza che siano indipendenti da una più complessa serie di fattori (condizioni economiche, problemi sociali, strutturazione, organizzazione e disposizione urbana, senso di identificazione con il proprio territorio, ecc.) che indubbiamente concorrono alla produzione dell'insicurezza ma la risoluzione delle criticità ad essi collegati richiedono tempi più lunghi e sinergiche azioni. Insistere su alcuni aspetti della progettazione della sicurezza inerenti le

caratteristiche fisiche del territorio è opportuno (per es. luminosità di una strada, o spazio pubblico, apertura o chiusura, uso di strumenti di controllo, arredo urbano dissuasivo, ecc.) perché ne modificano la condizione e quindi alzano il rischio per gli autori di reati. Questi sono interventi che richiedono tempi brevi e contribuiscono alla realizzazione di una prevenzione situazionale. Così come, secondo l'approccio criminologico del design ambientale, la riqualificazione e riformulazione di una organizzazione e gestione degli spazi urbani, degli orari, della riduzione di aree morte e prive di relazioni sociali, di fruitori sono tutti elementi che possono abbassare le opportunità di crimini e la negativa percezione del pericolo (Nobili, 2017). D'altra parte, i luoghi di produzione e consumo di delitti non sono più iscritti in aree delimitate della periferia urbana o in specifiche città, ma si distribuiscono in zone e luoghi centrali e ambiti spaziali trasversali nei quali è sufficiente che si combinino opportunità, basso controllo, motivazione soggettiva. Le caratteristiche ambientali e le opportunità orientano spesso l'affermazione di specifiche forme delittuose.

Infine, un terzo deficit che caratterizza anche la l. n. 48 del 2017<sup>5</sup> e lo stesso ultimo decreto n. 113 del 4 ottobre scorso<sup>6</sup>, ma che riflette la persistenza di una visione statica della sicurezza: l'assenza di soggetti istituzionali o centri esterni cui affidare valutazioni di impatto delle politiche di sicurezza. Ciò presuppone che si condivida che l'accesso alle informazioni, per le quali anche le polizie locali a certe condizioni ne sono coinvolte, e ai dati utilizzabili ai fini della costruzione efficace di un modello di intervento strategico più predittivo, sia considerato dirimente e che le informazioni combinate con la tecnologia, l'ICT e le esperienze già collaudate di *predictive policing* consentano un ulteriore passo in avanti delineando quella che si chiama "sicurezza predittiva".

L'uso georeferenziato moderno della delittuosità fornisce, oggi, interessanti informazioni sulla localizzazione territoriale dei delitti. Il *crime mapping*, per esempio, è molto utilizzato per i furti in appartamento e altri reati violenti, così come la prevenzione di comportamenti antisociali si mostra in più occasioni, oltre che strumento, anche processo efficace di supporto per l'individuazione di strategie e misure operative di contrasto e prevenzione della criminalità urbana (Harries, 1999; Boba Santos 2012; Bravo, 2014). L'adozione sistematica del *crime mapping* nel quadro di un modello integrato di analisi criminale permette anche di ridurre l'effetto spiazzamento della criminalità (*displacement*), ovvero lo spostamento in aree limitrofe della delittuosità. La metodologia di analisi va oltre le considerazioni tipiche connesse agli *hot spot* che registrano solo l'incidenza e la costanza del reato. Anche qui, credere che l'esclusivo uso della modellistica *crime mapping* sia sufficiente senza intervenire su alcuni dei fattori che caratterizzano la prevenzione sociale e le strategie di contrasto sarebbe ingenuo.

Ora, noi sappiamo che paradossalmente nonostante la maggior parte degli indicatori sulla delittuosità e il crimine ci dicano che ci troviamo già da qualche tempo di fronte a contrazioni

---

<sup>5</sup> "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", in G.U. 21/04/2017, n. 93.

<sup>6</sup> "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", in G.U. 4 ottobre 2018, n. 231.

diversificate (calo reati predatori, omicidi, furti d'auto ecc.) permane nella popolazione un generale alto senso di insicurezza. Anche se il Rapporto Bes sostiene, a fronte di una comparazione dei dati dal 2013, che la sicurezza dei cittadini nel nostro Paese - misurata sia attraverso indicatori soggettivi (la percezione, il *fear of crime*) che oggettivi (incidenza dei reati) - «mostra una generale tendenza al miglioramento» (Istat, 2016: 105). Forse *safety* e *security* in un certo senso stanno migliorando.

È evidente, quindi, che la pianificazione di politiche della sicurezza urbana deve considerare la specificità dei crimini che destano allarme sociale in un dato contesto ed elevare la prevenzione e il contrasto nei confronti di questi. Una prevenzione generalizzata non è efficace e non riduce neanche il senso di insicurezza soggettiva. Occorre avere una visione più dinamica sia degli interventi che della stessa deterrenza, basata su priorità e selettività, su uso finalizzato della tecnologia, sull'elaborazione di modelli predittivi e proattivi e sull'effettività della sanzione (pena).

Lo studio sui reati predatori, per esempio, che a Napoli si sta portando avanti da oltre un decennio, mostra che alcuni crimini sono prevedibili perché ciclici e stanziali. Furti, scippi, borseggi, rapine, sono molto diversi da altri reati sia per gravità, redditività, modalità di consumazione che, infine, per conseguenze sulle vittime. Sebbene talvolta sottovalutati perché (anche semanticamente) considerati tipici della microcriminalità, questi episodi possono anche trasformarsi in eventi molto gravi che suscitano preoccupazione nella cittadinanza ed alimentano anche una domanda irrazionale di deterrenza. Sono reati molto diffusi nel territorio urbano poiché in genere le nostre città, garantendo l'anonimato, diventano il luogo di vittimizzazione e di paura, date le diverse opportunità presenti e la facilità degli obiettivi. Vi è un'ampia possibilità di scelta e di riuscita per ladri, rapinatori, truffatori, borseggiatori e la mancata individuazione, viene garantita dall'inefficacia del controllo sociale. Questa tipologia di reati va contrastata associando all'effettività delle pene una strategia di riduzione della specifica delittuosità criminale.

Vi sono delle caratteristiche che possono variare nel consumo di tali reati, ma in generale alcuni "requisiti" vengono soddisfatti: per esempio, vengono compiuti per lo più nelle zone ad alta incidenza turistica e commerciale, o in aree ove la sorveglianza è deficitaria, in orari particolari, in condizioni climatiche favorevoli, in zone ove la *copertura* è garantita da altri, con vie di fuga conosciute e c'è una certa ciclica regolarità che caratterizza l'offender. A questi reati è facile che si riscontri l'inevitabile innalzamento del senso di insicurezza da parte dei cittadini e il contemporaneo sentimento di ineluttabilità interno alle forze di polizia. In realtà bisogna partire dal presupposto che essendo l'offender un soggetto razionale, agisce sulla base di informazioni che egli considera certe e con una strategia che è regolare. Presupposti fondamentali per la riuscita dell'azione.

La scelta, quindi, della zona ove colpire corrisponde ad una vera e propria *riserva di caccia* coincidente con l'insieme delle *proprietà* che definiscono il successo: l'esistenza di una opportunità (prede e/o target), il deficit di controllo, la conoscenza dello spazio, l'insorgenza del bisogno. La perfetta sinergia di questi quattro fattori genera la formazione delle *zone di caccia*: il criminale agisce

ciclicamente e con buona probabilità di successo in aree circoscritte e ben conosciute<sup>7</sup>. Poiché la strategia del criminale è sempre motivata e funge da vero e proprio innesco per l'insorgenza del reato nel tempo e nello spazio, l'isolamento delle *zone di caccia* permette la previsione del reato al suo interno. Questa opportunità può essere utilizzata con l'attuazione anticipata di un'attività di deterrenza e disturbo all'interno della zona di caccia, influenzando la strategia del criminale; ovvero, disinnescando e interrompendo il ciclo, così da ridurre drasticamente la sequenza del reato. Il criminale, infatti, nell'immediatezza rinuncia al reato e non lo compie altrove, in quanto la zona di caccia è difficilmente duplicabile e la riorganizzazione di una nuova zona non è semplice. Pertanto il criminale diventa meno efficace e più vulnerabile nel tempo e nello spazio.

Georeferenziando le aree ove si consumano i reati predatori si ottiene una radiografia della tipologia dei reati che posizionati su carta topografica con l'indicazione dei luoghi, del tempo, dell'orario dell'evento, del profilo dell'offender e della vittima, del numero degli episodi nella zona, ci restituiscono una visione degli *hot-spot* della città. L'applicazione di una strategia diversa e basata sulla riduzione del rischio che un evento accada ottimizza queste e altre informazioni più dettagliate (es. valore economico dell'attività) generando un modello predittivo fondato sul presupposto che l'offender avendo una necessità media mensile di danaro per fronteggiare i suoi bisogni colpisce di conseguenza con regolarità un certo numero di volte. Incrociando queste informazioni con quelle che caratterizzano il flusso di entrata delle vittime (es. orario di arrivo dei treni e delle crociere, dei traghetti, metropolitane, autobus, orari di apertura e chiusura dei negozi, giorni di pagamento pensioni, sportelli bancari ecc.) nelle zone di caccia e sovrapponendo i dati relativi agli eventi criminosi si ottiene una mappa della sequenzialità e regolarità degli eventi.

La strategia è chiara: i criminali, mensilmente, con regolarità, colpiscono un numero di volte stabilito e lo fanno attraverso azioni sequenziali in orari e giorni che coincidono con fasi e operazioni regolari, presenti nelle Riserve di Caccia. Per cui se alla strategia del criminale, fattore impellente, si contrappone in anticipo e con puntualità e seguendo lo stesso ordine sequenziale una forza contraria, si influenza e incide sul crimine al punto da evitare il singolo reato e interrompere l'intero disegno criminoso<sup>8</sup>.

Il modello di prevenzione, pertanto, basandosi su alcuni dei presupposti più evidenti della teoria dei giochi e della criminologia ambientale, combina quelle esperienze americane di polizia predittiva (*predictive policing*) e l'utilizzo delle tecnologie ICT, ovvero un sistema di algoritmi con una soluzione digitale di alert, per la prevenzione della criminalità futura<sup>9</sup>. Utilizzando i dati di cui possiamo disporre nell'ambito della *smart city* si può produrre un modello basato su:

---

<sup>7</sup> Cfr. G. Di Gennaro, E. Lombardo, R. Marselli, M. Spina (2017), *Tolleranza zero o deterrenza selettiva: quali strade intraprendere per rispondere più efficacemente alla domanda di sicurezza?*, in G. Di Gennaro e R. Marselli (a cura di), *Criminalità e sicurezza a Napoli. Secondo rapporto*, Napoli, Federico II University Press.

<sup>8</sup> E. Lombardo, *Sicurezza 4P*, e-book 2018.

<sup>9</sup> Il modello utilizza un algoritmo euristico denominato Xlaw che permette di «riconoscere, tra i tanti crimini che avvengono in un'area cittadina quelli che fanno parte di un disegno criminoso e pertanto ciclici e stanziali, che poi sono quelli più numerosi». Xlaw si avvale, inoltre, di un «Indice di Pressione Criminale sul Territorio (Prime) che misura la pressione

- 1) I reati predatori urbani sono prevedibili perché sono ciclici e stanziali;
- 2) Sono azioni illecite poste in essere da soggetti devianti modestamente organizzati che usano questi espedienti per produrre un profitto che deve essere consolidato in un arco temporale breve;
- 3) Rientrano in quelle che vengono definite attività di routine che presuppongono una strategia regolare;
- 4) La strategia è volta a preferire delle aree del territorio (Riserve di Caccia) dove vi è la presenza di a) prede e target appetibili, b) vie di fuga, rifugi e coperture criminali;
- 5) Nelle Riserve di Caccia esistono fasi ed operazioni regolari (es. arrivo nave da crociera – giorno pagamento pensioni ecc.);
- 6) Nelle Riserve di Caccia l'attività criminale avviene sequenzialmente ed in concomitanza sempre con fasi ed operazioni regolari;
- 7) L'osservazione delle fasi e delle operazioni e la sovrapposizione degli eventi criminali permette di percepirne la routine e quindi di prevederli nel tempo e nello spazio;
- 8) E' molto difficile che sul territorio vi siano Riserve di Caccia con le stesse caratteristiche in termini di redditività e sicurezza.

Le riserve di caccia sono infungibili in quanto difficilmente duplicabili in termini di redditività e sicurezza. La sottrazione delle riserve di caccia nel posto giusto e nel momento giusto permette di rendere gli autori meno efficaci e più vulnerabili nel tempo e nello spazio. Gli effetti applicativi di un tale modello si estendono, ovviamente, alla riduzione dei costi di gestione della sicurezza e contribuiscono anche ad innalzare la percezione di sicurezza ed il sentimento di fiducia nelle istituzioni da parte del cittadino.

Un sintetico riscontro dei risultati in alcune città ove nel 2016 e 2017 è sperimentato il modello con il software Xlaw, ci dice: Napoli, -37% dei crimini e +21% di denunce e arresti in flagranza; Prato, -24% dei crimini e +54% di denunce e arresti in flagranza; Venezia, -17% e +21%.

## Conclusioni

Occorre indurre un cambiamento di paradigma nelle politiche di deterrenza e favorire la diffusione di strumenti tecnologici che, permettendo l'elaborazione di modelli predittivi e proattivi, permettano di adottare strategie di contrasto dell'illegalità che siano selettive e fondate su rigorosi principi di priorità. Classificare i reati predatori e dare ad essi una connotazione precisa individuando le ragioni oggettive e soggettive che rendono la tipologia di crimini ciclici e stanziali è possibile. L'interpretazione ha permesso di prevederli nel tempo e nello spazio. Lo sviluppo della tecnologia XLAW ha permesso di isolare i modelli criminali su carta topografica e di svelare le c.d. *zone di caccia*, di percepire il momento di reiterazione del reato e quindi di supportare una strategia proattiva di prevenzione più efficace, volta alla chiusura delle *zone di caccia* in modo sequenziale, zona per zona,

---

esercitata dal crimine sul territorio in ragione del numero degli eventi registrati, del numero di cittadini e di tutte le fasi e operazioni regolari presenti»; cfr. E. Lombardo, *Sicurezza 4P*, op. cit. pp. 119-120.

rendendo gli autori meno efficaci e più vulnerabili nel tempo e nello spazio. L'applicazione di tale strategia può rivelarsi più efficace per la Prevenzione e al contempo permette di risparmiare sui costi di gestione della sicurezza. Il futuro è nell'eSecurity e il paradigma che lo sostiene è probabilmente estendibile anche ad altri reati.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna 1999
- U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma 2000
- U. Beck, *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste, 2001
- R. Boba Santos, *Crime Analysis With Crime Mapping*, Sage, London UK 2012
- A. Braga, A.V. Papachristos, D.H. Hureau, *The Effect of Hot Spot Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis*, «Justice Quarterly», 31, 4, 2014
- A. Braga, B.C. Welsh, C. Schnell, *Can Policing Disorder Reduce Crime? A Systematic Review and Meta-Analysis*, «Journal of Research in Crime and Delinquency», 52, 4, 2015
- F. Bravo, *L'efficacia del crime mapping per la sicurezza urbana: il caso Enfield (Londra)*, «Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza», VIII, 1, 2014
- P.J. Cook e K.A. Goss, *A Selective Review of the Social-Contagion Literature*, 3-4, Sanford Institute of Public Policy Studies, Duke University, Working Paper, 1996
- B.E. Harcourt, J. Ludwig, *Broken Windows: New Evidence from New York City and a five-City Social Experiment*, «The University of Chicago Law Review», 73, 1, 2006
- K. Harries, *Mapping Crime: Principle and Practice*, National Institute of Justice, 1999
- Istat, *Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma 2016
- H. Jang, L.T. Hoover, B.A. Lawton, *Effect of broken windows enforcement on clearance rates*, «Journal of Criminal Justice», 36, 2008
- G.L. Kelling e J.Q. Wilson, *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*, «Atlantic Monthly», n. 249, 1982
- V. Mete, *Origine ed evoluzione di un insediamento "tradizionale". La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in Sciarrone R. (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma 2014
- D. Nixon, *Why Don't the Police Stop Crime?*, «Australian and New Zealand Journal of Criminology», 38, 1, 2005
- G.G. Nobili, *Progettare la sicurezza nelle città*, «il Mulino», 3, 2017
- R. Paternoster, *How much Do We Really Know about Criminal Deterrence*, «Journal of criminal Law & Criminology», 100, 3, 2010
- M. Pavarini, *L'aria delle città rende (ancora) liberi? Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in Pavarini M. (a cura di), *L'amministrazione locale della paura*, Carocci, Roma 2006
- V. Scalia, *Cosa non sono loro. L'espansione delle mafie nella Riviera Romagnola*, «Polis», 29, 3, 2015

R. Selmini (a cura di), *La Sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna 2004

R.B. Taylor, *Breaking Away from Broken Windows: Baltimore Neighborhoods and the Nationwide Fight against Crime, Grime, Fear and Decline*, Westview Press, Boulder Colo., 2001

# SICUREZZA URBANA E TUTELA PENALE

*Coordinatore Antonello Perillo*

Dal tavolo di lavoro sulla Sicurezza Urbana e la tutela penale è emersa netta l'esigenza di una maggiore sinergia e di un maggior dialogo tra tutte le istituzioni che, a vario titolo e in base alle proprie competenze, sono chiamate a tutelare i cittadini. Bisogna fare rete, fare sistema, sia in fase di prevenzione che di contrasto dei fenomeni delinquenziali.

In fase di prevenzione appare più che mai fondamentale un maggior coinvolgimento di tutte le componenti politiche, amministrative, scolastiche e sociali (dalle parrocchie ai centri sportivi) presenti sul territorio.

In fase di contrasto una risposta concreta potrebbe arrivare dall'istituzione di una Centrale Unica per la Sicurezza, che veda al fianco di polizia di stato, carabinieri e guardia di finanza, da una parte il supporto degli operatori dei principali istituti di vigilanza, dall'altra la partecipazione di protezione civile, vigili del fuoco, operatori sanitari e dei comuni e/o delle municipalità, con impiego anche delle forze di polizia municipale.

Una centrale con una guida che sappia coordinare l'azione congiunta delle varie forze in campo, che potrebbero e dovrebbero dotarsi di un continuo scambio di dati e di informazioni.

Si è arrivati a questa conclusione grazie ai tanti spunti dei componenti del tavolo di lavoro. Alcune idee emerse durante il dibattito vorremmo, seppur sinteticamente, lasciarle agli atti di questa Conferenza Nazionale su Sicurezza e Legalità.

Il Procuratore Capo di Bologna Giuseppe Amato ha evidenziato come l'occupazione abusiva degli immobili costituisca un chiaro segno di degrado visibile. Al tempo stesso Amato auspica che si possa arrivare a maggiori sinergie tra magistratura, forze dell'ordine e collettività.

Padre Guido Bertagna, Superiore della Comunità dei Padri Gesuiti di Padova, sottolinea -a proposito del fenomeno sempre più preoccupante della violenza giovanile- l'importanza della "giustizia riparativa" come modello di integrazione del minore e di consapevolezza del danno arrecato alla vittima e alla comunità. La giustizia riparativa sta dando risultati significativi proprio nei confronti di quei responsabili di reati gravi dove appare che non sia possibile alcun recupero.

L'Ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone ribadisce l'utilità di integrare il modello "Strade sicure" con l'azione costante di controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine. Il presupposto è che la visibilità dell'uniforme dia una più alta percezione di sicurezza al cittadino.

Il Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere Antonio D'Amato ritiene che si debba arrivare ad un nuovo modello di cittadino, capace di interpretare una cittadinanza attiva responsabile e consapevole, allo scopo di costruire una sicurezza partecipata e di vita civile, rispettando doveri e riconoscendo diritti propri e altrui. Un esempio virtuoso può partire già da ogni singolo condominio, -in tema di tutela dell'ambiente- con una organizzazione efficiente di raccolta differenziata dei rifiuti. Il dottor D'Amato denuncia, inoltre, come la continua variazione delle leggi impedisca di fatto una valutazione del loro impatto e ne limiti la verifica del piano attuativo.

Il giornalista Dario Del Porto sottolinea come si sia abbassata l'età media di chi commette reati predatori ed invita ad affrontare con strumenti adeguati e con sempre maggior decisione la grande piaga della violenza giovanile.

Il professor Giacomo Di Gennaro, coordinatore del master di secondo livello su Criminologia e Diritto Penale dell'Università Federico II di Napoli, ritiene che sia necessario rivedere il modello di sicurezza, partendo dal presupposto che i reati predatori sono prevedibili perché ciclici e stanziali e posti in essere da soggetti che, sebbene organizzati, agiscono in un arco temporale tutto sommato breve e con strategie di routine: questi soggetti operano per lo più in aree di territorio come "riserve di caccia", in presenza di una preda, di una via di fuga e di una copertura. L'attività avviene in modo sequenziale e con fasi regolari. Proprio per queste ultime due caratteristiche -spiega il professor Di Gennaro- è possibile sovrapporre agli eventi criminali quelle informazioni che permettono di prevederli. Da qui la necessità che in Italia si producano dei protocolli di accesso e utilizzo dei dati ai fini dell'analisi criminale.

Il professor Andrea Di Nicola dell'Università di Trento propone un'idea di sicurezza urbana basata su conoscenza *real-time*. Big data e analisi automatiche per città più sicure e cittadini sempre più coinvolti. Più dati, in tempo reale, di polizia e sempre più accessibili. Più dati dalla città che vive. Dai social. Dai cittadini sempre più coinvolti e partecipi nel costruire la propria sicurezza. Di Nicola suggerisce anche lo strumento della "prevenzione precoce": identificare durante i primi anni di vita dei bambini i fattori di rischio di devianza e agire prima possibile sulla famiglia e sulla rete che deve capire i segnali e lavorare con il bambino.

Per l'architetto e urbanista Diego Franchi non si può ottenere sicurezza nelle città solo con la sorveglianza delle forze dell'ordine, ma serve il controllo spontaneo dello spazio urbano da parte dei cittadini. Il legame tra urbanistica e sicurezza passa quindi attraverso la sorveglianza spontanea e la costruzione di quelle condizioni, niente affatto scontate, che la rendono possibile. La struttura dell'ambiente urbano e la sicurezza si possono sintetizzare in due concetti chiave:

- 1) - l'occhio sulla strada (la presenza di attività, di movimento, di edifici con accesso dalla strada, di finestre che "guardano" sulla strada);
- 2) - l'identificazione con il territorio, in quanto una persona protegge e rispetta un luogo che sente come proprio.

Per la professoressa Maria Luisa Iavarone, ordinario di Pedagogia generale e sociale all'Università Parthenope di Napoli, i precursori del rischio sono le Povertà Economiche ed

Educative. Comparando fonti statistiche, indagini sociologiche e documenti istituzionali si evidenzia la stretta relazione tra povertà educativa e devianza minorile violenta. Il caso delle baby gang nella città di Napoli mostra come le politiche che si concentrano esclusivamente su interventi repressivi dei fenomeni criminali non ottengono i risultati desiderati. Il contrasto alla criminalità violenta esige una combinazione equilibrata di politiche sociali ed educative in grado di accompagnare l'offensiva giudiziaria e repressiva.

Il generale Giuseppe Fausto Milillo, Presidente di KSM Security, pone l'accento sulla certezza della pena, altrimenti si corre il rischio, da non sottovalutare, di uno svilimento dello stesso ruolo dei tutori dell'ordine. Dal generale Milillo la richiesta di una maggiore sinergia tra le forze di polizia e le società che si occupano di security, spesso impegnate anche a difesa di luoghi di interesse pubblico (come aeroporti, terminal, centri commerciali). Sì a più unità per le forze dell'ordine, sì alla presenza delle divise sulle strade, mentre i sistemi di videosorveglianza vanno potenziati. Dal generale Melillo forte la richiesta della Centrale Unica per la Sicurezza.

Dall'ingegnere informatico Oliver Tahir la proposta di dotarsi di nuove tecnologie, come il progetto di un spray anti-aggressione iper-tecnologico, che, grazie ad un Led e ad una microcamera, consente di lanciare un allarme istantaneo alle forze dell'ordine, rilevando anche il volto dei malintenzionati. Dispositivo da lui stesso messo a punto e lancio grazie a "Campania Start-Up Innovativa", un bando del 2017 della Regione Campania destinato a Start up innovative ad alto impatto tecnologico.

Infine per la dottoressa Gemma Tuccillo, Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, è basilare la prevenzione della devianza. La giustizia riparativa, da non confondere con giustizia riparatoria, è il futuro, la sfida, può diventare il miracolo. La dottoressa Tuccillo evidenzia anche l'importanza del nuovo ordinamento penitenziario minorile, entrato in vigore il 10 novembre scorso, che per la prima volta scandisce il tempo entro il quale va personalizzato il progetto di rieducazione del minore (con un limite fissato ai 60 giorni).