

## DOTTRINA

|   |     |
|---|-----|
| GIUSEPPE ANNICCHIARICO, PIETRO BRUNO – Dalla sicurezza partecipata a quella integrata: l’anamorfofi della sicurezza . . . .   | 485 |
| MARCO BONAZZI – La videosorveglianza ai fini della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alle novità introdotte dalla legge 18 aprile 2017, n. 14 “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città” . . | 545 |
| LEONARDO DEGL’INNOCENTI – La giurisprudenza della S.C. di Cassazione in tema di favoreggiamento dell’ingresso illegale nel territorio dello Stato di stranieri extracomunitari . . . .  | 587 |
| LUCA SARCOLI – La sospensione della licenza di un esercizio ai sensi dell’art. 100 tulpis anche alla luce delle modifiche introdotte dal d.l. n. 14 del 20 febbraio 2017 . . . . .  | 599 |

## GIURISPRUDENZA

### CASSAZIONE PENALE

#### MASSIMARIO

|  |     |
|--|-----|
| Appropriazione indebita – Amministratore di società di capitali – Distrazione di denaro dal patrimonio sociale – Mancato impedimento – Responsabilità ex art. 40, comma secondo, c.p. – Sussistenza. . . . . | 635 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Delitti contro il sentimento per gli animali – Detenzione di volatili in condizione di privazione di cibo, acqua e luce – Configurabilità del delitto di maltrattamento di animali – Esclusione – Reato previsto dall’art. 727, comma secondo, c.p. – Sussistenza (con nota di PATRIZIA MAZZA TAVERNITI, <i>Maltrattamento ed abbandono di animali in condizioni incompatibili con la loro natura</i> ). . . . . | 636 |
| Delitto tentato – Desistenza volontaria – Prova della volontarietà – Onere – Spettanza in capo a chi la deduce. . . . .  | 643 |
| Edilizia – Lottizzazione abusiva – Illegittimità dell’atto concessorio – Configurabilità del reato – Esclusione – Illiceità o illegittimità macroscopica – Configurabilità del reato – Sussistenza – Fattispecie di illegittimità del sequestro basato sulla sola illegittimità dei piani adottati dalla giunta comunale. . . . .  | 644 |
| Finanze e tributi – sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte – Creazione di fondo patrimoniale familiare – Integrazione del reato ex art. 11 d.lgs. n. 74 del 2000 – Condizioni – Onere probatorio e motivazionale – Contenuti – Fondamento. . . . .  | 644 |
| Misure di sicurezza – Patrimoniali – Sequestro preventivo a fini di confisca – Persona estranea al reato – Nozione – Assenza di vantaggi ed utilità derivanti dalla commissione del reato e buona fede – Necessità – Fattispecie: estraneità della banca ai reati di aggrottaggio e di ostacolo alla vigilanza. . . . .  | 645 |
| Stupefacenti – Coltivazione di piante da stupefacenti – Coltivazione non autorizzata – Offensività della condotta – Grado di sviluppo della pianta – Rilevanza – Principio attivo ricavabile nell’immediatezza – Irrilevanza – Fondamento. . . . .   | 646 |
| Stupefacenti – Coltivazione di piante da stupefacenti – Offensività della condotta – Grado di sviluppo della pianta – Rilevanza – Esclusione – Ragioni. . . . .  | 647 |
| Stupefacenti – Detenzione di sostanze di natura diversa – Fatto di lieve entità – Configurabilità – Condizioni. . . . .  | 648 |
| Stupefacenti – Fatto di lieve entità – Parametri di riferimento – Valutazione unitaria di tutti gli indici normativi – Necessità – Fattispecie: annullamento per esclusiva valutazione della sola reiterazione nel tempo delle cessioni. . . . .   | 648 |

|   |     |
|---|-----|
| Stupefacenti – Sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari presso comunità terapeutica – Impugnativa in sede di riesame – Inammissibilità – Condizioni – Ragioni. . . . .  | 649 |
| Violazione di domicilio – Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico – Fatto commesso da pubblico ufficiale o da incaricato di pubblico servizio abilitato, ma per ragioni diverse da quelle consentite – Configurabilità del reato – Sussistenza – Fattispecie: funzionario di cancelleria, accesso al Registro informatizzato delle notizie di reato. . . . . | 650 |
| Violazione dei sigilli – Immobile in sequestro – Modifiche successive al sequestro mediante lavori non richiedenti l'ingresso nell'immobile – Reato – Sussistenza – Fattispecie: Modifiche realizzate su una parte di immobile sequestrato. . . . .   | 651 |
| Violenza sessuale – Atti sessuali con minorenni – Aggravante della minore età – Incertezza sulla data di commissione del reato – Principio del favor rei – Applicabilità – Limiti. . . . .  | 651 |
| Violenza sessuale – Atti sessuali con minorenni – Testimonianza del minore persona offesa – Valutazione – Indicazioni metodologiche . . . . .   | 652 |

#### NOTE A SENTENZA

|  |     |
|--|-----|
| PATRIZIA MAZZA TAVERNITI – Maltrattamento ed abbandono di animali in condizioni incompatibili con la loro natura . . . . . | 639 |
|--|-----|

#### QUESTIONI E COMMENTI

|  |     |
|--|-----|
| ALFONSO CONTALDO – L'ENISA e le competenze comunitarie per la cibersicurezza . . . . . | 655 |
|--|-----|

#### I LIBRI

##### ANTOLOGIA DI RIVISTE

|   |     |
|---|-----|
| Archivio penale, n. 2, maggio–agosto 2018 (web) – nuovi contributi. . . . .     | 685 |
| Cassazione penale, anno LVIII, n. 1, gennaio 2018; n. 2, febbraio 2018. . . . . | 689 |

|  |     |
|--|-----|
| Diritto penale e processo, anno XXIV, n. 6, 2018. . . . .  | 692 |
| Rivista trimestrale della Scuola di perfezionamento per le Forze<br>di Polizia, anno 2018, numero I. . . . . | 695 |

## RECENSIONI

|   |     |
|---|-----|
| MARCO VALENTINI, LEOPOLDO FALCO, <i>Dialogo sul futuro del Ministero dell'interno. Dieci proposizioni per l'amministrazione dell'Interno 4.0</i> , Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pagg. 210, € 16. . . . . | 699 |
|---|-----|

## LEGGI, DECRETI E CIRCOLARI

### LEGGI E DECRETI

|  |     |
|--|-----|
| Dati personali – Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio. DECRETO LEGISLATIVO 18 maggio 2018, n. 51 (in G.U. n. 119 del 24 maggio 2018) . . . . . | 711 |
|--|-----|

## CIRCOLARI

|  |     |
|--|-----|
| Armi – Armi da fuoco disattivate – Regolamento di esecuzione (UE) 2018/337 della Commissione, del 5 marzo 2018, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/2403 della Commissione che definisce orientamenti comuni sulle norme e sulle tecniche di disattivazione per garantire che le armi da fuoco disattivate siano rese irreversibilmente inutilizzabili. Ministero dell’Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – Ufficio per l’Amministrazione Generale – Circolare n. 557/PAS/U/009298/10900(27)9 del 28 giugno 2018. . . . . | 733 |
|--|-----|



**DOTTRINA**





# Dalla sicurezza partecipata a quella integrata\*

## L'anamorfosi della sicurezza

Giuseppe Annicchiarico, Pietro Bruno

Annicchiarico: Vice Questore della Polizia di Stato  
dirigente del Reparto prevenzione crimine Napoli

Bruno: Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato  
in servizio al Dipartimento della P.S. Roma

SOMMARIO: 1. L'anamorfosi della sicurezza, 485 – 2. La percezione della sicurezza, 494 – 3. Polizia di prossimità e polizia di comunità: dalla sicurezza partecipata alla partecipazione alla sicurezza, 502 – 4. Sicurezza e qualità della vita: un sistema unitario tra funzione statale e dimensioni locali, 505 – 5. Il decreto legge 20 febbraio 2017 n. 14 (decreto Minniti), 525 – 6. Dalla sicurezza urbana alla sicurezza integrata, 531 – 7. Il Sindaco: un dualismo senza fine tra ufficiale del Governo e capo della comunità locale, 536.

### 1. L'anamorfosi della sicurezza

Dalla prima metà degli anni '90, parallelamente alla trasformazione della società post-moderna soprattutto sotto un profilo demografico, sociale e culturale, il sistema della sicurezza ha iniziato a evolversi, assumendo forme sempre più complesse, con una costante tendenza verso una differenziazione e una specializzazione crescenti<sup>(1)</sup>. Appare allora appropriato mutuare, in questa sede, la nozione di "anamorfosi" per indicare le molteplici, articolate forme e modelli in cui, nel corso

\* Giuseppe Annicchiarico ha curato i paragrafi da 1 a 4; Pietro Bruno quelli da 5 a 8.

1. Per un approfondimento sul tema, si vedano AA.VV., *Le dimensioni della sicurezza*, in questa rivista, 2015, fasc. I-II. AA.VV., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana, il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2013; F. CARRER, *Dal controllo del territorio alla certezza della pena*, FrancoAngeli, Milano, 2010; F. CARRER, *Le politiche della sicurezza dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*, FrancoAngeli, Milano, 2009; R. CORNELLI, *Insicurezza e criminalità*, Aracneeditrice, Roma, 2007.

del tempo, è stata declinata la sicurezza <sup>(2)</sup>: *partecipata, di prossimità, di comunità, allargata* <sup>(3)</sup>, *complementare, sussidiaria, primaria, secondaria, dedicata, urbana* e, infine, *integrata*. A ben vedere, non è da escludere che, in futuro, a tali forme possa affiancarsi anche la nuova fattispecie della sicurezza cd. “*inclusiva*”, attraverso cui stimolare energie, capacità, intelligenze e risorse in grado di contribuire alla ricerca di soluzioni condivise tra amministrati e amministratori. In questo senso, l’“*inclusività*” <sup>(4)</sup> assurge a funzione di coordinamento e di controllo sociale che, per un verso, favorisce la condivisione degli obiettivi attraverso metodi di lavoro più prossimi alla società e, per altro verso, depotenzia i possibili conflitti di competenze tra organi assicurando una crescita della comunità <sup>(5)</sup>.

In maniera antesignana, l’attuale sistema della “sicurezza” era stato già definito “ad architettura complessa e pluriarticolata” <sup>(6)</sup>. Esso, in

2. Cfr. M. MANCINI PROIETTI, *La legge 18 aprile 2017, n. 48 sulla sicurezza delle città*, in questa rivista, 2018, fasc. III, pag. 161 e segg. A. IANNUZZI, *La funzione di polizia come garanzia della sicurezza democratica*, in questa rivista, 2014, fasc. I-II, pag. 29 e segg. Oltre alla pubblica sicurezza, si fa riferimento ai progetti e ai moduli operativi che hanno interessato il sistema nel suo complesso, tra cui: i piani coordinati di controllo del territorio, i tavoli tecnici, mille occhi sulla città, i cittadini volontari per la sicurezza (*recte*: ronde), strade sicure, i patti per la sicurezza, i comitati e gli osservatori per la sicurezza, il poliziotto un amico in più, denunce a domicilio e la videosorveglianza.

3. Il termine è di G. AMOROSO, *Coesione sociale e sicurezza allargata*, in *Amministrazione pubblica*, 2005, n. 45-46, pag. 20, secondo cui i diversi soggetti che governano il sistema della sicurezza sono chiamati ad agire in una dimensione non antagonista o competitiva, quanto piuttosto associativa, di collaborazione e di scambio, nel segno della cultura del coordinamento. Per una lettura critica sul coordinamento, si veda F. ALFANO e E. GULLOTTI, *L’amministrazione della pubblica sicurezza in Italia: le questioni irrisolte e le prospettive di evoluzione*, in questa rivista, 2013, fasc. VII, pag. 502.

4. Si rinvia a G. ANNICCHIARICO, *La partecipazione e i processi decisionali inclusivi con riferimento alla materia dell’ordine pubblico*, in questa rivista, 2008, fasc. VII, pag. 425 e segg. Anche M. PIGATO, *Sicurezza integrata e nuova prevenzione*, in questa rivista, 2012, fasc. I-II, pag. 67, all’interno di un nuovo concetto di prevenzione, parla di una sicurezza “antropocentrica” che presuppone una funzione attiva della persona.

5. Anche F. FAMIGLIETTI, *Sul rapporto dialettico tra libertà e poteri di polizia (di sicurezza)*, in questa rivista, 2015, fasc. VIII-IX, pag. 670, ritiene che la “gestione negoziata” sia divenuta un vero e proprio principio etico e strategico dell’attività di polizia. A. PAJNO e V. ANTONELLI, *Sicurezza e territori*, in *Le dimensioni della sicurezza*, in questa rivista, 2015, fasc. I-II, pag. 80 fanno riferimento a una “sicurezza negoziata”.

6. Così F. FAMIGLIETTI, *Spigolando nel “sistema sicurezza”: tra funzioni di polizia, “pubblica sicurezza” e “nuova” prevenzione*, in questa rivista, 2011, fasc. VI, pag. 353 e segg. per il quale, a causa delle trasformazioni della società, *nell’ultimo ventennio il concetto di sicurezza ha ampliato il suo significato*.

pratica, circoscrive un insieme di concetti tutti collegati a positive condizioni di natura ambientale, psicologica (percettiva), economica, culturale e sociale, salvaguardate da adeguati strumenti normativi, che concorrono simultaneamente a garantire condizioni di vita prive di qualsiasi pericolo <sup>(7)</sup>; così rappresentata, essa assurge a concetto universale, metagiuridico e polifunzionale <sup>(8)</sup> ed è generalmente intesa come un bene (che può formare oggetto di diritti) pubblico <sup>(9)</sup> fondamentale: un diritto essenziale dei cittadini, avente rilievo costituzionale <sup>(10)</sup>, che ogni Stato democratico si impegna ad assicurare <sup>(11)</sup> per realizzare un più ampio interesse pubblico <sup>(12)</sup> all'ordine e all'inco-

7. Cfr. Corte Costituzionale, 14 giugno 1956, n. 2. secondo cui: *sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico.*

8. Per M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *I diversi volti della sicurezza*, a cura di G. COCCO, Milano, 2012, pag. 1 e segg., il termine è polisenso perché contiene molteplici significati utilizzati tuttavia per esprimere un unico concetto. Per l'autore, *la sicurezza non può che consistere nella contestuale e complessiva tutela dei beni costituzionali.*

9. L'art. 4 della Legge 18 aprile 2017 n. 48, di conversione del d.l. 20 febbraio 2017 n. 14, definisce la sicurezza urbana come il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città. Si veda, inoltre, l'art. 1 del D.M. 5 agosto 2008 del Ministro dell'Interno che definisce la sicurezza urbana un "bene pubblico da tutelare. . . , per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". Ancora, l'art. 159, co.2, d.lgs. n.112/98, utilizza la locuzione di "interesse pubblico primario", proprio perché la sicurezza è ritenuta strategica in relazione agli interessi essenziali della comunità nazionale.

10. Al riguardo, si vedano tra gli altri gli articoli 16, 17, 41, 117 e 120 della Costituzione della Repubblica. In senso critico, T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008, pag. 275 e segg., secondo cui la sicurezza non assurge al rango di vero e proprio diritto ma si limita ad assumere la figura di bene di rilievo costituzionale, rappresentando tutt'al più "un'aspettativa o un'aspirazione di sicurezza".

11. Cfr. C. MOSCA, *Sicurezza, libertà e diritti*, in *Le dimensioni della sicurezza*, in questa rivista, 2015, fasc. I-II, pag. 41 per il quale *tutelare la sicurezza significa proteggere la libertà e amministrare la pubblica sicurezza vuol dire garantire l'esercizio della libertà.* Negli stessi termini si era espressa anche la Corte Costituzionale, sentenza 14 giugno 1956, n. 2, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), secondo cui la sicurezza viene identificata in quella "situazione nella quale sia assicurato ai cittadini il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico".

12. In questi termini, le linee di indirizzo del Ministro dell'Interno per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana adottate con nota n.11001/123/111(3) del 18 luglio 2017.

lunità<sup>(13)</sup>. Secondo i Giudici delle Leggi<sup>(14)</sup>, la sicurezza ha a oggetto le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. Invero, la richiesta di sicurezza è ordinariamente il portato sia di esigenze individuali sia diffuse (*recte*: collettive), segnatamente legate alla vivibilità degli spazi urbani comuni ovvero a una vera e propria emergenza legata alla prevenzione e alla repressione dei reati<sup>(15)</sup>. Per questo, essa è stata considerata un "bene tipico delle società evolute, prodotto collettivamente e continuamente", che può essere considerato alla stregua di un "diritto pubblico"<sup>(16)</sup>.

Un'autorevole dottrina<sup>(17)</sup> ne ha poi riconosciuto la qualità di diritto soggettivo perfetto a contenuto esistenziale. Al contrario, un'altra ne ha negato tale caratteristica in base alle "difficoltà strutturali che si frappongono all'enucleazione di una siffatta situazione giuridica soggettiva". Secondo tale opinione<sup>(18)</sup>, la sicurezza non costituisce

13. Per un approfondimento sul tema, cfr. M. COLACITO, *Sicurezza (polizia di)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990.

14. Cfr. Corte Costituzionale, 12 luglio 2001, n. 290.

15. Per I. CECCHINI, *Dal deposito dell'ottimismo al leviatano, sine-cura. Norme in materia di sicurezza urbana nonché a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*. In *Studi Urbinati – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2018, [S.I.], vol.68, n.1-2, pag. 39, *la domanda di sicurezza fa parte dell'insieme delle aspettative di "benessere" che la comunità avanza coinvolgendo sia chi la amministra sia tutte le componenti economiche, professionali e sociali*. Cfr. F. FAMIGLIETTI, *Spigolando nel "sistema sicurezza": tra funzioni di polizia, "pubblica sicurezza" e "nuova" prevenzione*, cit., pag. 389, secondo cui "una cosa è il bene-interesse da tutelare, . . . , altra cosa sono le possibili azioni e modalità del presidio. Secondo l'A., la diversità delle modalità da attuare a tutela dei beni-interessi comporta la possibilità che esse possano presupporre sia l'esercizio di funzioni di polizia di sicurezza ovvero di polizia giudiziaria sia attività ricadenti nella sfera pubblica statale o locale (polizia amministrativa) sia funzioni riconosciute semplicemente a privati (che non richiedono l'esercizio di poteri o potestà pubbliche).

16. Così, C. FATUZZO, *La sicurezza urbana: il ruolo delle forze di polizia dello Stato ed il coordinamento con le polizie locali*, in questa rivista, 2013, fasc. I-II, pag. 5 e segg.

17. R. NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, 2009, n. 2, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), il quale fa riferimento alla sicurezza come a un "ciclo" formato dall'analisi dei presupposti che generano la necessità di intervento, dall'individuazione delle misure di contrasto e, infine, dalla gestione delle azioni intraprese e delle relative conseguenze.

18. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.1, 2015; secondo P. BARILE, *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali, Biblioteca dell'Enciclopedia Treccani*, Roma, 2004, pag. 18,

un vero e proprio diritto dei cittadini <sup>(19)</sup> bensì “uno stato psicologico collettivo da cui promana un interesse diffuso, la cui tutela è di competenza esclusiva dello Stato”. L’assenza di una diretta, piena e immediata “azionabilità” secondo i principi costituzionali (artt. 24, 103 e 113 Cost.) fa poi considerare “prematura” l’ipotesi di annoverare la sicurezza tra i diritti individuali della persona <sup>(20)</sup>.

Altra opinione ritiene che essa assurga prevalentemente a “interesse della collettività”, idoneo a limitare i diritti di libertà per garantire un ordinato vivere civile <sup>(21)</sup>. Sotto tale profilo, essa è sinonimo di funzione (esclusivamente pubblica) attraverso cui sono assicurate concrete misure e adeguati servizi a protezione della tranquillità sociale e della civile convivenza <sup>(22)</sup>.

Del resto, anche la Consulta, sebbene in maniera isolata e incidentale, ha abbracciato un concetto omnicomprensivo di sicurezza che non sia ristretto nei limiti del tradizionale perimetro della prevenzione e repressione dei reati <sup>(23)</sup>. Senza, tuttavia, che tale interpretazione

la sicurezza può invece essere considerata come un diritto sociale “condizionato”, “il cui godimento dipende dalla presenza di una organizzazione erogatrice delle prestazioni”.

19. Per Corte Costituzionale, 4 giugno 2001, n. 187, l’aspettativa di vedere tutelata la propria sicurezza non rientra tra i diritti inviolabili dell’uomo. Per un approfondimento sulla dimensione costituzionale del concetto di sicurezza, si veda M. RUBECCHI, *Sicurezza, tutela dei diritti fondamentali e privacy: nuove esigenze, vecchie questioni (a un anno dagli attacchi di Parigi)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016, n.23, pag. 5 e segg.

20. In questi termini, F. FAMIGLIETTI, *La sicurezza “ai tempi dell’ISIS”: tra “stato di emergenza”, diritto penale “del nemico” e rivitalizzazione del diritto di polizia in un sistema integrato di azioni e strutture*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2016, 2, pag. 5, per il quale la sicurezza, in uno con l’ordine pubblico, costituisce sintesi verbale delle condizioni che assicurano la pace e la tranquillità sociale per il tramite della prevenzione e repressione dei reati.

21. Così, M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, atti del convegno “i diversi volti della sicurezza”, Milano, 2009, pag. 3, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), il quale fa riferimento a un concetto costituzionale di “sicurezza dei diritti” più che a un “diritto alla sicurezza”. L’autore ritiene che la domanda di sicurezza debba essere considerata non solo come richiesta di tutela contro la criminalità ma anche come un’istanza di promozione e realizzazione dei diritti al lavoro, a un ambiente salubre, alla salute, alla giustizia, ecc.

22. Per A. PANSA, *Il sistema della sicurezza in Italia verso strategie e modelli innovativi*, in *Le dimensioni della sicurezza*, in questa rivista, 2015, fasc. I–II, pag. 91, la sicurezza è espressione dinamica, che riassume un sistema di tutele costantemente crescenti, . . . , che vuole e che deve non solo garantire i diritti inviolabili della persona, ma anche rimuovere i condizionamenti che limitano la libertà e alterano l’uguaglianza dei cittadini.

23. Cfr. Corte Costituzionale, 25 gennaio 2010, n. 21, secondo cui la sicurezza “comprende la tutela dell’interesse generale alla incolumità delle persone”. In senso contrario, si veda Corte Costituzionale, 15 febbraio 2012, n. 35, che ha ribadito come l’ordine pubblico e

estensiva si traduca in una torsione del riparto tra competenze statali e regionali, determinando un illogico straripamento della sicurezza (intesa in senso stretto) nell'ambito di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale (da ricondurre esclusivamente alla materia dei servizi sociali) <sup>(24)</sup>. In altri termini, non appare percorribile la teoria che intende includere, sovrappo-  
nendolo, il disagio sociale con la sicurezza (seppur limitatamente a quella cd. urbana) <sup>(25)</sup>. Invero, negli ultimi anni, sono divenuti sempre più numerosi gli esempi di coinvolgimento delle Forze di Polizia (soprattutto quelle a vocazione specialistica) che hanno determinato un ampliamento del limitato perimetro di azione della sicurezza. Il riferimento è alle iniziative in materia di sicurezza stradale, delle comunicazioni, nell'ambito del soccorso estivo e invernale. In altri termini, alle Forze di Polizia è sempre più frequentemente richiesto di fornire e di garantire un significativo livello di sicurezza anche oltre i ristretti confini della prevenzione e repressione dei reati. Invero, il punto di discussione riguarda un'altra prospettiva: ha senso parlare di sicurezza come bene (strumentale al soddisfacimento dei bisogni e garantito da norme giuridiche) solo se essa è libera dai condizionamenti legati alla sua percezione. La sicurezza è, e deve necessariamente essere, disgiunta dai condizionamenti derivanti dalla dimensione soggettiva che attiene alla sfera percettiva dei singoli.

la sicurezza abbiano per oggetto le "misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico". Negli stessi termini, Corte Costituzionale, 7 febbraio 2011, n. 35 e Corte Costituzionale, 10 luglio 2002, n. 407. Per T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e "ronde"*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2011, n.4, pag. 709, *le funzioni di pubblica sicurezza evocano proprio quelle possibilità di intervento, a volte anche di tipo preventivo, riconosciute dalla Costituzione quali legittime limitazioni a determinati diritti fondamentali; mentre il tradizionale compito di repressione dei reati evidenzia il nesso con l'esercizio della funzione giurisdizionale.*

24. Si veda Corte Costituzionale, 21 giugno 2010, n. 226.

25. Si veda Corte Costituzionale, 7 luglio 2010, n.274, secondo cui *la formula «disagio sociale» si presta dunque ad abbracciare un vasto ambito di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e così via dicendo): situazioni che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili alla materia dei «servizi sociali», di competenza legislativa regionale residuale.*

Ecco perché la (pubblica) sicurezza <sup>(26)</sup> è stata allora definita come “una condizione di totale assenza di ogni pericolo o nocimento con riguardo a tutti gli interessi comuni della collettività, senza che nessun bene della vita risulti escluso” <sup>(27)</sup>. In altre parole, si tratta di quella particolare condizione in presenza della quale ogni persona si sente libera di agire e di vivere, nel rispetto dell'altrui libertà, senza temere di essere esposta ad alcun pericolo, indipendentemente dall'esistenza di fattori (economici, sociali, culturali, di salute, di età, familiari e di altra natura) che possano incidere negativamente sulla qualità della vita stessa.

Così definita, la pubblica sicurezza sembra non trovare più analogie con il più ampio concetto di ordine pubblico <sup>(28)</sup> (in senso materiale) sebbene quest'ultimo presenti un evidente rilievo costituzionale nelle sue accezioni di tranquillità e incolumità pubblica <sup>(29)</sup>. Essa è, quindi, un bene sociale, un vero e proprio diritto di natura collettiva a fruizione individuale <sup>(30)</sup> che nasce contemporaneamente all'istituzione di

26. Per A. MANGANELLI, *La sicurezza, oggi, nel nostro Paese, anche alla luce degli attuali scenari internazionali*, in Rivista trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, n. 3 – 4, 2011, fare sicurezza significa “consentire a tutti di liberarsi dalla paura”, esercitando tutti i propri diritti primari.

27. In questi termini, F. FAMIGLIETTI, “Sicurezza pubblica” e “pubblica Sicurezza”: tra interessi unitari e gestione in ambito locale, in questa rivista, 2004, III–IV, pag. 129 e segg., per il quale la sicurezza pubblica “viene identificata con una situazione psicologica correlata all'assenza di ogni forma di pericolo per sé stesso, per la propria famiglia e per i propri beni”.

28. *Amplius*, si veda, A. CERRI, *Ordine pubblico, II) Diritto Costituzionale*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990 e A. CERRI, *Ordine pubblico, II) Diritto Costituzionale*, in *Enc. Giuridica Treccani*, postilla di aggiornamento, 2007. Secondo altra opinione, “un concetto più ristretto di ordine pubblico è quello di «sicurezza pubblica» che si realizza quando sono salvaguardate la incolumità e la integrità patrimoniale dei cittadini”, così E. REGGIO D'ACI, *Ordine pubblico (servizio di)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990. Per A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, op. cit., *sicurezza e ordine pubblico sono i due lati della stessa medaglia, ... la sicurezza pubblica in tanto esiste purché l'ordine materiale sia mantenuto*.

29. Cfr. S. MOCCIA, *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell')*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, per il quale l'ordine pubblico materiale rappresenta il “limite a quelle manifestazioni esteriori delle libertà che più direttamente aggrediscono la convivenza pacifica”.

30. In senso contrario, cfr. T.E. FROSINI, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, pag. 5, il quale ritiene che la sicurezza sia un diritto di cui è titolare, oltre che lo Stato, anche ciascun individuo. Secondo l'autore esso può essere definito come diritto della persona “a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento degli altri diritti di cui è titolare in condizioni di sicurezza”.

qualsiasi società civile<sup>(31)</sup>, ma che inevitabilmente può trovare punti di potenziale conflitto con il più noto diritto di libertà<sup>(32)</sup>. Per tale ragione occorre chiedersi se “il soddisfacimento del bene sicurezza inteso in senso oggettivo può comprimere la tutela dei beni specifici costituzionalmente protetti<sup>(33)</sup>, subordinando il bilanciamento tra i medesimi all’obiettivo di rafforzare la percezione soggettiva della sicurezza stessa<sup>(34)</sup>”.

Invero, l’ordine pubblico attiene più correttamente a una condizione generale della comunità, si connota per una dimensione collettiva che riguarda sia i principi e i valori fondamentali di un ordinamento sia i rapporti tra Stato e cittadini nell’ambito di un sistema giuridico democratico. La sicurezza, invece, si riferisce a un’idea di tranquillità individuale intesa quale garanzia di assenza di pericoli che impediscono a ciascuno di vivere serenamente. Se l’ordine pubblico è sinonimo di rispetto delle libertà generali e collettive, la sicurezza è mera con-

31. In senso analogo si veda, T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l’attività di intelligence*, intervento al seminario “sicurezza collettiva e diritti fondamentali, Ferrara, 26.09.2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), per il quale la sicurezza è uno strumento di tutela dei diritti.

32. Cfr. G. CERRINA FERRONI e G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, n. 1, pag. 30 e segg., i quali sostengono che la sicurezza, intesa come diritto sociale costituzionalmente garantito, sebbene non espressamente enunciato, non può entrare in conflitto con la libertà poiché la sicurezza (valore giuridico supremo) costituisce uno strumento per accrescere e non per comprimere le libertà; per T.E. FROSINI, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, op. cit., “la sicurezza può qualificarsi come bene inscindibilmente legato alla vita, all’incolumità fisica, al benessere dell’uomo e alla qualità della sua esistenza, nonché alla dignità della persona”. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006, sostiene che “la sicurezza diventa uno strumento per accrescere la libertà” e che “la sua titolarità sia riferibile, oltre che allo Stato, a ciascun individuo come diritto a un’esistenza protetta, indispensabile al godimento degli altri diritti di cui è titolare in condizioni di sicurezza”. Per S. MOCCIA, *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell’)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, cit., il complesso dei principi, sui quali viene a fondarsi la civile convivenza, deriva dall’astratto contrapporsi dei singoli diritti fondamentali che possono venire compresi esclusivamente dal gioco delle autolimitazioni creato dall’esistenza di più diritti e più titolari.

33. Si fa riferimento ai diritti costituzionali di circolazione, di riunione e di iniziativa economica.

34. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *I diversi volti della sicurezza*, a cura di G. COCCO, Milano, 2012, pag. 6.



dizione di benessere individuale. In tal senso, autorevole dottrina <sup>(35)</sup> ha accolto favorevolmente una isolata decisione della Consulta che ha aperto a un'interpretazione del concetto di sicurezza pubblica disgiunto da quello di ordine pubblico. Quella singolare idea è oggi trasfusa dal Legislatore nel d.l. 20 febbraio 2017, n.14, ove si afferma che “{il modello sviluppato, . . . , ammette l'esistenza di uno spazio giuridico orizzontale nel quale interagiscono soggetti giuridici diversi, con strumenti e legittimazioni distinte, nella consapevolezza che la cooperazione tra i diversi livelli di governo possa garantire – in un'ottica multifattoriale e poliedrica – maggiori e adeguati livelli di sicurezza, laddove quest'ultima non è più soltanto da identificarsi con la sfera della prevenzione e della repressione dei reati (e, quindi, con la sfera della sicurezza «primaria»), ma è intesa anche come attività volta al perseguimento di fattori di equilibrio e di coesione sociale, di vivibilità e di prevenzione situazionale connessi ai processi di affievolimento della socialità nei territori delle aree metropolitane e di conurbazione <sup>(36)</sup>”.

Il concetto, così inteso, è allora sinonimo di “sicurezza sociale” <sup>(37)</sup>: una situazione cioè in cui i singoli cittadini non temono danni, pericoli o turbamenti per la loro esistenza e per il loro agire <sup>(38)</sup>. In questi termini, la sicurezza consiste “nella contestuale e complessiva tutela dei beni costituzionali” <sup>(39)</sup>. In definitiva, una comunità garantisce “sicurezza dei diritti” se è in grado di riconoscere e di assicurare a

35. Per T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della “sicurezza”*, in *Le Regioni*, 2010, pag. III8 e segg., “con la sentenza n.2/2010, sembra affacciarsi all'orizzonte una dissociazione tra i termini ordine pubblico e sicurezza”.

36. Così la relazione al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza urbana.

37. A. CORNELI, *Il recupero della «sicurezza collettiva» si nasconde dietro l'impiego dell'esercito*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 37, pag. 5 e segg., parla di “sicurezza collettiva” e la identifica con la protezione delle persone fisiche e dei loro beni individualmente considerati.

38. Al riguardo, si veda A. CAVALLETTI, in *La città biopolitica – Mitologie della sicurezza*, Milano, 2005, pag.131, ove fa riferimento alla definizione di sicurezza coniata da J. VON SONNENFELS, in *Grundsätze der Policy, Handlung und Finanzwissenschaft*, München, 1787. Per M. LUDOVICI, *Nuova teoria della Polizia di quartiere*, in *Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia*, 1998, n. 3/4, pag. 1 e segg., la sicurezza si sostanzia nell'assenza di timore e di inquietudine, nella tranquillità, nella serenità d'animo, nella fiducia in sé e nel mondo, nella stabilità e nell'equilibrio psicologico che consentono di sentirsi sicuro, di vivere «sine cura», senza preoccupazioni ed affanni.

39. Così, M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, atti del convegno “Costituzione e sicurezza tra diritto e società”, Roma, 2013, in [www.democraziaiesicurezza.it](http://www.democraziaiesicurezza.it).

ciascuno il soddisfacimento dei bisogni, sia come singolo sia come gruppo; parimenti, promuovere il sentimento di sicurezza, inteso come “diritto” soggettivamente riconosciuto, equivale a rafforzare la percezione di poter reclamare un astratto diritto a un’esistenza protetta e a una migliore qualità della vita, individuale e collettiva <sup>(40)</sup>.

In definitiva, il conseguimento di elevati livelli di sicurezza <sup>(41)</sup> costituisce un’esigenza primaria di pubblico interesse da realizzarsi attraverso una congiunta, condivisa e coordinata azione dei vari livelli di governo in grado di sviluppare un modello integrato che sostenga sia le azioni delle Forze di Polizia e delle Polizie Locali sia il coinvolgimento dei cittadini, in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale.

## 2. La percezione della sicurezza

Una corretta valutazione dei fenomeni sociali e umani e la misura di quanto essi incidano sulla tranquillità e sulla serenità di ogni comunità passano attraverso lo studio e l’analisi di tre elementi fondamentali:

- a) l’andamento dei delitti;
- b) le attività di prevenzione e di contrasto;
- c) la percezione della (in)sicurezza.

I dati riferiti all’andamento della criminalità e alle attività di prevenzione intese in senso stretto sono facilmente misurabili attraverso la lettura delle statistiche ufficiali che forniscono un quadro costantemente aggiornato circa il numero dei reati commessi, delle persone denunciate e arrestate e dei servizi svolti dalle Forze di Polizia. Invece, l’aspetto della percezione della sicurezza, che concorre a formare in ogni soggetto il senso della cd. “sicurezza soggettiva”, è una variabile

40. Cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, ult. op. cit.

41. Ad essa, ordinariamente, è contrapposto il concetto di criminalità inteso quale insieme di condotte illecite e devianti e di fenomeni che minacciano la tranquillità sociale. Per un approccio scientifico al fenomeno della delinquenza attraverso l’analisi dei modelli comportamentali e delle relazioni causali relative al delitto, si veda M. B. CLINARD, voce *Criminalità*, in *Enc. del Novecento Treccani*, vol. I. Per un approccio multidisciplinare al tema, si veda G. MAROTTA, *Criminologia (I agg.)*, in *Digesto Penale*, Leggi d’Italia, 2010.

influenzata sia dai delitti effettivamente commessi sia da molteplici fattori, tra cui rilevano (a vario modo) la scarsa fiducia negli strumenti di controllo sociale tradizionali (Polizia e Giustizia), la preoccupazione circa la probabilità di rimanere comunque vittima di reato (anche a prescindere dalle concrete probabilità che ciò avvenga) e la qualità della vita, intesa come concreta prospettiva di interagire in un ambiente urbano e sociale civile.

In realtà, è proprio la percezione dell'insicurezza che incide maggiormente sul senso di tranquillità sociale avvertito dai cittadini; tale sensazione comporta, in alcuni casi, una visione non fedele al dato reale e contribuisce, al contrario, ad aumentare in ciascuno (a volte in maniera ingiustificata) la paura e l'allarme sociale.

I primi studi sulla criminalità e sulla sua percezione risalgono alla metà degli anni sessanta, quando in America il Presidente Johnson sviluppò un programma governativo a sostegno della "guerra al crimine"; da allora, le ricerche si sono sviluppate fino a giungere alla misurazione della paura della criminalità attraverso una serie complessa e articolata di fattori psicologici, ambientali, sociali, culturali ed economici.

I maggiori studiosi del fenomeno hanno evidenziato sostanzialmente due dimensioni del senso di insicurezza <sup>(42)</sup>: la prima, la cd. "paura del crimine", è la paura personale, lo stato di ansietà che si prova quando si pensa di poter essere vittima di un reato; invece, la seconda, la cd. "preoccupazione sociale", è il sentimento di inquietudine sociale circa la realtà criminale in genere e i suoi effetti sulla società ovvero sulla zona in cui si vive <sup>(43)</sup>.

I due aspetti non sono assolutamente correlati, poiché mentre il primo è un sentimento concreto che fa riferimento a un pericolo reale,

42. M.G. GALANTINO, *Fare sicurezza nelle grandi città: il ruolo dei funzionari di Polizia*, in *I funzionari della Polizia di Stato tra sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Rubettino, 2013, pag. 23. Cfr. F. MEDICI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in questa rivista, 2012, fasc. VII, pag. 479, che individua tre dimensioni dell'insicurezza: la prima cd. civile che attiene al contrasto della criminalità, la seconda intesa come disordine urbano e la terza di natura psicologica identificata nello stress culturale che deriva dall'incapacità di adattarsi ai cambiamenti sociali e demografici dell'ambiente in cui si vive.

43. *Amplius*, si veda il *Terzo Rapporto sulla sicurezza nel Trentino, 2001*, a cura di E. U. SAVONA, direttore di *Transcrime*, Università degli Studi di Trento, pag. 47 e segg.

immediato e personale, il secondo <sup>(44)</sup> è astratto, generale ed è riferito alla comunità nel suo complesso.

Così considerata, la paura della criminalità rappresenta solo una dimensione più ampia della percezione dell'insicurezza, che si arricchisce dell'ulteriore aspetto della valutazione del rischio quale giudizio sulle probabilità di subire un reato nella zona in cui si vive e si lavora.

Sotto il profilo delle azioni rivolte a contrastare i fenomeni criminali, con l'obiettivo di contenerne le manifestazioni che maggiormente incidono sulla tranquillità pubblica, è oramai pacifico e incontestato che tali attività debbano essere formate da più elementi che insieme concorrano a garantire una convivenza civile fondata su sentimenti di reciproco rispetto.

Accanto alle tradizionali attività di prevenzione generale (attraverso il controllo del territorio) e di repressione (contrasto dei reati), che formano il cd. controllo sociale formale <sup>(45)</sup>, cioè quello compiuto dagli organi istituzionalmente preposti a tale compito, si è andato rivalutando anche il cd. controllo sociale informale <sup>(46)</sup>, che nel corso degli anni era quasi del tutto scomparso <sup>(47)</sup>. In genere, il controllo sociale è inteso come l'insieme delle attività dirette a uniformare in positivo le condotte degli individui all'interno di una data comunità, facendo rispettare le regole del corretto vivere civile riconosciute dalla collettività. In realtà, soprattutto nei grandi centri urbani e sempre

44. Cfr. A. ASTURARO, *La "nuova" frontiera della prevenzione: la sicurezza urbana e il ruolo del sindaco (quale organo statale) per la sua attuazione*, in questa rivista, 2010, fasc. XI-XII, pag. 715, la definisce *dimensione cognitiva immateriale, fortemente condizionata dal contesto sociale e culturale, in grado di produrre effetti estremamente concreti sulla vita delle persone e delle città fino ad arrivare a minacciare la stessa convivenza civile, di cui occorre tenere conto nella definizione di adeguate politiche sulla sicurezza*.

45. È il controllo operato dalle Istituzioni attraverso l'introduzione di norme generali di condotta, cui sono correlate per i casi di violazione sanzioni, e con l'ausilio di soggetti incaricati della sorveglianza.

46. Conosciuto anche con il termine di "processo di socializzazione" che si suddivide in due distinte dimensioni: primario e secondario. Il primo è riferito alla famiglia al cui interno viene operata una prima elementare assimilazione alle norme di condotta sociale. Il secondo invece è quello svolto da altri gruppi di appartenenza e dalle istituzioni scolastiche. Sul tema, si veda G. ANDREANI, *Deprivazione relativa e teorie del controllo sociale: il caso di Augusto Langlois*, in questa rivista, 2005, fasc. III-IV, pag. 212, il quale ritiene che i legami sociali siano in grado di contenere le naturali spinte che tutti hanno verso il crimine.

47. M. MORCELLINI, *Sicurezza e comunicazione: l'attacco della comunicazione alla sicurezza percepita dei cittadini*, in *Le dimensioni della sicurezza*, in questa rivista, 2015, fasc. I-II, pag. 28, parla di "amnesia delle relazioni sociali".

più di frequente, si assiste a una delega senza condizioni alle Forze di Polizia, che sono chiamate, per un verso, ad affrontare interventi facilmente risolvibili attraverso una semplice attivazione nell'ambito della sfera domestica o di comunità e, per altro verso, a risolvere problemi sociali di interesse pubblico che implicano azioni e responsabilità da parte delle Istituzioni locali.

Il ruolo svolto ordinariamente da tutti i soggetti che compongono una determinata comunità consiste nella capacità di autoregolare il contesto sociale attraverso norme di comportamento condivise, il cui rispetto è direttamente proporzionale al grado di coesione sociale e alla reciproca comprensione tra gli abitanti.

Un alto e solido senso di appartenenza alla comunità comporta positivi riflessi sulla qualità della vita poiché determina una diminuzione del disordine fisico e sociale e, conseguentemente, della criminalità (percepita). Tale ultima connessione, poi, comporta conseguenze positive in termini di diminuzione del sentimento di insicurezza che è direttamente collegato al disordine e alla criminalità. In altre parole, il livello di sicurezza di un determinato territorio è intimamente connesso all'identificazione dei cittadini con il loro ambiente <sup>(48)</sup>.

Tra questi tre elementi esiste, infatti, una stretta correlazione.

Per "disordine" s'intende un insieme di comportamenti e di situazioni negative che incidono sui beni collettivi, tra cui rientra anche la violazione spontanea di norme condivise. In altri termini, si tratta di tutti quei segni di inciviltà, sia fisica sia sociale, presenti in un dato luogo, che generano un sentimento di disagio e di paura determinando una consistente diminuzione del controllo sociale informale che lascia ampi margini a fenomeni criminali diffusi.

Più in particolare, si fa riferimento al "disordine fisico" per indicare il degrado fisico, i segni visibili di trascuratezza e di abbandono dei luoghi e dell'ambiente in cui si vive: edifici trascurati o abbandonati, muri imbrattati, vandalismo, beni pubblici sporchi e danneggiati, inquinamento ambientale e acustico. Il "disordine sociale", invece, indica tutta una serie di condotte negative, attive o passive, che incidono in maniera marcata sulla vivibilità di determinati spazi e luoghi, violando di fatto le regole di civile convivenza stabilite e concordate dalla

48. In questi termini, C. FATUZZO, *L'incidenza dei fenomeni riconducibili alla inciviltà diffusa e al disagio sociale sulla qualità della vita*, in questa rivista, 2011, fasc. X, pag. 684.

società: abusivismo, prostituzione, accattonaggio molesto, presenza di abitazioni occupate, comportamenti illegali o comunque, in generale, incivili (49).

In entrambi i casi, alla presenza di fenomeni di disordine corrisponde sempre una limitazione della fruizione collettiva degli spazi pubblici e una marginalizzazione del gruppo locale di riferimento che tende a evitare l'uso dei quei beni, producendo un generale sentimento di insicurezza. Di conseguenza, vi è una corrispondente diminuzione del senso di appartenenza, di protezione della "proprietà pubblica", della solidarietà e della coesione sociale che implica una riduzione del controllo informale e un conseguente aumento della criminalità o, almeno, della sua percezione.

V'è da aggiungere poi come il disordine sia un fenomeno contagioso che si propaga autonomamente (50). La correlazione esistente tra insicurezza – disordine e criminalità è stata ampiamente descritta dalla nota teoria delle *broken windows* (51) secondo cui se in un edificio vi è un vetro infranto e questo non è sostituito, dopo breve tempo anche gli altri vetri saranno rotti. Ognuno avrà, cioè, la sensazione che quel luogo è abbandonato, che nessuno se ne cura: che è lasciato al controllo di soggetti criminali e che può essere impunemente danneggiato.

In altri termini, il mancato rispetto delle regole (la diffusione dell'inciviltà) apre la strada a un processo di degrado che, attraverso l'insicurezza e la diminuzione del controllo sociale, porta all'aumento della criminalità perché offre maggiori opportunità di porre in essere condotte delittuose. In tale contesto, nessuno sarà disposto a prendersi cura e a difendere i beni collettivi, che subiranno un inevitabile abbandono.

Questa teoria si fonda su un esperimento di uno psicologo sociale, Philip Zimbardo, il quale alla fine degli anni sessanta testò la conta-

49. Si tratta di una serie di condotte antisociali quali il consumo di alcol o di sostanze stupefacenti, gli atti di vandalismo del patrimonio pubblico o privato, il fenomeno dei cd. lavavetri.

50. Sul concetto di contaminazione criminale e sul rapporto tra le caratteristiche strutturali, i livelli di disorganizzazione sociale, i fattori ambientali e la genesi della delinquenza, si vedano C.R. SHAW e H.D. MC KAY, *Juvenile delinquency in Urban Areas*, University of Chicago press, 1942.

51. J.Q. WILSON — G.L. KELLING, *Broken windows. The police and the neighborhood safety*, in *The Atlantic Monthly*, 1982, 3, 243.

giosità del disordine sociale e fisico. Egli lasciò un'auto senza targa e con il cofano alzato in una strada del Bronx (New York). Dopo appena dieci minuti, alcuni abitanti si erano già avvicinati all'auto e avevano iniziato a saccheggiarla. In poco più di un giorno tutta l'auto era stata oggetto di atti di vandalismo. La conferma alla teoria venne in seguito. A Palo Alto, una cittadina della California, in una zona residenziale completamente differente dalla prima, Zimbardo lasciò un'altra auto nelle medesime condizioni della prima. Per sette giorni, nessuno vi si avvicinò. All'ottavo giorno, egli stesso iniziò a colpire l'auto con una mazza da baseball. In pochi minuti numerosi residenti e passanti si unirono a lui e iniziarono a distruggerla. In entrambe le circostanze si trattava per lo più di cittadini bianchi e apparentemente rispettabili.

La teoria delle *broken windows* <sup>(52)</sup> è stata scientificamente dimostrata attraverso alcuni esperimenti <sup>(53)</sup> condotti da studiosi della Facoltà di Scienze sociali dell'Università olandese di Groningen. I ricercatori hanno dimostrato che il disordine è contagioso e ha un effetto psicologico indotto; la violazione palese di norme di comportamento incoraggia l'emulazione, inducendo finanche a porre in essere crimini. Grazie all'osservazione del comportamento di un gruppo di persone, lo studio ha verificato che la scelta di adeguarsi o meno a una situazione di disordine e il conseguente comportamento derivano anche dalla visione delle condotte altrui.

Gli psicologi hanno ricreato due situazioni ambientali simili: un parcheggio di biciclette in un vicolo in cui era visibile un segnale di divieto di imbrattare i muri e non vi erano contenitori per i rifiuti. In un caso, però, i muri erano stati ripuliti e imbiancati mentre nell'altro erano presenti numerosi graffiti. Su tutte le biciclette erano stati poggiati alcuni volantini in modo tale che dovessero essere obbligatoriamente rimossi per poter pedalare. L'esperimento ha dimostrato che laddove vi erano muri puliti solo un soggetto su tre aveva buttato per terra il volantino. Diversamente, nel caso di muri imbrattati, i soggetti che si erano disfatti dei volantini gettandoli per terra erano stati due su tre.

52. Sulla confusione ingenerata dalla citata teoria, cfr. J. ROSEN, *L'equivoco della "tolleranza zero"*, in *Amministrazione Civile*, Roma, 2008, n. 1, pag. 70 e segg., per il quale la politica della cd. "zero tolerance" era in realtà antitetica a quella delle *broken windows*. In senso analogo, A. LEMMI, *Zero tolerance inefficace nel lungo periodo*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2000, 9, 1248.

53. K. KEIZER, *The spreading of disorder*, in *Science*, 20.II.2008, che ha condotto sei diversi esperimenti sui comportamenti umani indotti.