

INDICE N. 3/2023

ROBERTA RUSSO	1
La <i>dignitas</i> quale criterio giuridico nel <i>pactum quo minus solvatur</i>	
ROSANGELA MICCICHÈ	25
Il <i>whistleblowing</i> quale strumento di prevenzione e di lotta agli abusi sessuali e alla corruzione nel diritto canonico e nel diritto vaticano	
MICHELE FEDRIGHINI	48
‘Troppo sarebbe che un privato potesse imporre ad una comune’. Di un caso di (mancato) esproprio nel Ticino di inizio Ottocento	
ANGELINA CIRILLO	85
L'accusa parlamentare tra classificazione e comparazione: il metodo storico-giuridico di Vittore Teixeira de Mattos	
ALESSANDRO BONDI	114
Città insicure	
GABRIELE FILICE	133
Azione revocatoria ordinaria e concorsuale. Profili di diritto probatorio	

SEZIONE MONOGRAFICA

Si rinvia alla Presentazione di Andrea Bettetini, Matteo Corti e Lauro Maganzani presente in JusOnline 2 (2023) pp. 49-51

HALYNA H. HRYTSENKO	166
Grounds for Occurrence of Civil Law Obligations Involving Plurality of Persons	
OLEG M. YAROSHENKO, MYKOLA I. INSHYN, ROMAN YE. PROKOPIEV, OLENA H. SEREDA, OLEKSANDR A. YAKOVLYEV	181
The deterrent effect of the Ukrainian child labour legislation	

OLHA BALYNSKA, MARIAN HURKOVSKYI, HALYNA SAVCHYN, OKSANA ONYSHKO, OLEKSIY KRAVCHUK 197
Judicial Activism: A Logical or Intuitive Method of Applying Law

LIUDMYLA MIKHNEVYCH, LARYSA VASYLCHUK, ARTEM HRYHORENKO, YULIIA RUD 210
Constitutional model of parliamentary immunity: Ukrainian and European experience

IVAN KRYKHOVETSKYI, NATALIYA LUTSKA, OLEH ANDRUKHIV, IRYNA ROISOVSKA, ROMAN P. LUTSKYI 230
Social Security as a Constitutional Feature of the Ukrainian State

TETIANA SUKHOREBRA, IHOR METELSKYI, YURII PILIUKOV, OLHA ZYHRIL, IRYNA YURKEVYCH 243
Main principles of ecology politics and law of the EU

IRYNA BOIKO, OLHA SOLOVIOVA, OLEKSANDR ZYMA, VALENTYNA SOMINA, YULIIA MEKH 259
Globalisation of administrative law in the context of modern challenges and threats

PETRO DIKHTIIEVSKYI, VOLODYMYR PASHINSKYI, NATALIYA ZADYRAKA, LIUDMYLA CHUPRYNA, OLEKSANDR KRYVENKO 277
Military and administrative law: development trends in the context of Russian military aggression

ALESSANDRO BONDI*

Città insicure**

English title: *Unsafe cities*

DOI: 10.26350/18277942_000128

Sommario: 1. Ieri e oggi. 2. Politica criminale. 3. Città insicure. 4. Città che non sono città.

1. Ieri e oggi

All'inizio non mi crederete, ma scriverò di criminologia e politica criminale.

Qualche anno fa. Primi giorni a New York, serata elegante per un *happening* alla *Columbia University*: giacca, cravatta e l'abbacinante pallore dello studioso. Nella confusione sincopata di *downtown* presi la metropolitana per la 116^a strada... che non raggiunsi. Ero salito su una *express line*. Confortato dalla speranza che nessuno si aspetta puntualità da un italiano – anche se tedesco da parte di madre – evitai di tirare il freno di emergenza e attesi la prossima, involontaria fermata: Harlem.

La nuova destinazione non mi era del tutto ignota. In un consumato corso di lingua inglese, la storia introduttiva di una lezione era proprio dedicata ad Harlem: quartiere di New York con prevalenza afroamericana e una triste nomea. Tant'è che, nella storia, un taxista si rifiutava di portarvi due turiste sostenendo che la sua assicurazione là non lo copriva. Appagato così anche il vezzo mnemonico, potevo tirare le somme: ero in ritardo, era notte, ed ero diretto ad Harlem; un viso pallido in giacca e cravatta.

Non successe nulla. Presi un bus e arrivai alla *Columbia* col dovuto ritardo. Invece di ringraziare la buona sorte, nei giorni seguenti cominciai a chiedere a colleghi e amici newyorkesi se la mia era stata solo fortuna e se, in generale, fosse meglio evitare alcune zone della città. Con molte risate, mi risposero che si sconsigliava il *jogging* a Central Park, ma solo a notte fonda. Per il resto, un penalista che s'interessa di criminalità organizzata aveva qualche possibilità di sopravvivere.

* Università degli Studi di Urbino Carlo Bo (alessandro.bondi@uniurb.it).

** Il contributo è stato sottoposto a *double blind peer review*.

Ridevano, ma parlavano sul serio. Tentai di salvare la faccia sostenendo che almeno la New York dei film era un po' diversa. «No, non poi così diversa – mi risposero – solo di altri tempi». Forse per giustificare il mio ciarlare poco accademico, mi sfuggì la domanda: «cambiata quando?». Un po' di riflessione e quindi il responso: «dal sindaco Giuliani in poi». Obiettai: «Il sindaco-sceriffo? L'uomo Law & Order? L'estimatore delle Three Strikes Laws? Proprio lui – mi risposero. Non ci piace, ma ha funzionato».

Qui finisce la storia, l'esperienza, la percezione¹. E inizia lo studio. Allora c'era in gioco (1) una certa idea di politica criminale, spesso ignorata proprio dalla politica e (2) un incerto luogo criminologico da declinare nel terzo millennio, le città. Oggi c'è pure in gioco (3) l'attualità di questo tipo di politica e di luogo da sperimentare col governo di un incerto territorio, la riviera emiliano-romagnola. Queste saranno allora le tre tappe di un discorso che correrà su fatti noti per introdurre un tempo, un contesto, uno spazio di confronto che migliori studiosi potrebbero utilizzare per individuare tipi di cooperazione istituzionale in materia di sicurezza e legalità. La meta è cercare di definire una efficace *governance* tra pubblico e privato per enti territoriali e funzionali multilivello.

Così impostato, il discorso chiede però un'avvertenza. Non è un caso se il titolo riprende, in negativo, una nota collana dedicata alla criminalità urbana². Non è neppure un caso se il contesto ricorderà i decreti sicurezza che, con varie partiture politiche, avevano affidato ai sindaci la possibilità di garantire ordine pubblico e decoro intersecando una spericolata gestione dei flussi migratori³. Rimane invece un caso che si scriva mentre il

¹ Aspetti della percezione in: S. ARCIERI, *Percezione del rischio e attribuzione di responsabilità*, in *Dir. pen. uomo*, 28 ottobre 2020, pp. 1-17; R. BIANCHETTI, *La paura del crimine: un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano, 2018; A. BONDI, *Legislatore, cavaliere dalla triste figura*, Urbino, 2019; D. BRUNELLI, *Del diritto penale percepito e dei suoi più recenti exploit*, in *Arch. pen.*, 2021, 3, pp. 1-11; P. DAVIGO, *La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo penale*, Roma - Bari, 2008; M. MARMO, *L'opinione pubblica nel processo penale: Giano bifronte, ovvero la verità giudiziaria contesa*, in *Meridiana*, 2008, 63, pp. 193-210; P. NICOLINI, *Il ruolo attivo della mente umana nella percezione e interpretazione del mondo sociale: tra dispositivi innati e culture di appartenenza*, in *Quad. storia pen. giust.*, 2020, 2, pp. 91-98; G. RIDOLFI, *Storia e percezione della corruzione nella Gran Bretagna e nella Germania moderne*, in *Sociologia*, 2015, 3, pp. 4-46.

² REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Quaderni di Città sicure, Autonomie locali*, in <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza-urbana/dati-e-analisi/quaderni> (consultato: 5 gennaio 2023).

³ M. AMBROSINI, *Pezzo a pezzo la Consulta smonta i decreti sicurezza*, in *lavoce.info*, 24 luglio 2020; A. CAVALIERE, *Le disposizioni penali nei recenti decreti sicurezza: considerazioni de lege delenda*, in *Leg. pen.*, 21 luglio 2020, pp. 1-24; M. R. DONNARUMMA, *I*

neo-governo italiano del 2022, non potendosi distinguere dal precedente nella conduzione dell'economia, cerchi identità con incursioni muscolari di politica criminale in grado di passare dal già problematico divieto di assembramento anti-Covid al delirante raduno pericoloso; quest'ultimo dapprima pensato, ma non esplicitato, per i c.d. rave-party: fattispecie di pericolo con sanzioni draconiane, predisposizione alle intercettazioni e affanni costituzionali annessi (cfr. oggi art. 5 L. conv. 304/2022)⁴. Il tutto mentre la percezione pubblica – e pure quella giornalistica – continua a confondere l'opposizione parlamentare con una seduta di psicoanalisi; l'amministrazione, con la burocrazia; la magistratura, con le sue correnti. Ma questa è un'altra storia, forse.

2. Politica criminale

L'amministrazione del sindaco Giuliani, almeno quella ripresa dai media, non ha convinto molti studiosi delle scienze penalistiche integrate. Certo, gli istituti della *recidiva* e dell'*abitualità* disciplinati dal nostro Codice penale (artt. 99-105 c.p.) perseguono situazioni riguardanti il reo e la sua pericolosità sociale che rispondono allo stesso timore per la reiterazione dei reati da cui ha avuto origine la politica di '*tolleranza zero*' che, tuttavia, di suo esprime una sorta d'intolleranza ideologica, prima ancora che operativa, verso ogni forma di asocialità avvertita come pericolosa⁵.

L'uso stesso del sintagma sulla tolleranza meglio si confà a *slogan* in cui il divieto è la regola e frazioni di libertà sono paternalisticamente concesse. In particolare, quando l'intolleranza colpisce fasce sociali in sofferenza. Insomma, l'idea di *tolleranza zero* verso reati anche bagatellari, concretizzata dalle *habitual offender laws* e dall'obbligo di applicare linee guida che prevedono in sede di commisurazione forti inasprimenti di pena (*mandatory*

decreti "sicurezza", l'immobilismo del parlamento, la supplenza del giudice, in *Dir. pen. uomo*, 14 ottobre 2020, p. 12.

⁴ All'esito della legge di conversione cfr. C. R. RIVA, *Indietro (quasi) tutta sulla nuova fattispecie di invasione di terreni o edifici altrui pericolosa per la salute o incolumità pubblica*, in *Sist. pen.*, 10 gennaio 2023.

⁵ Da diverse prospettive: R. BARTOLI, s.v. *Recidiva*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, vol. VII, Milano, 2014, pp. 885-908; F. CARRER (a cura di), *Le politiche della sicurezza: dalla «polizia comunitaria» alla «tolleranza zero»*, Milano, 2009; S. CANEPPELE, *La tolleranza zero: tra palco e realtà: i molti perché della riduzione della criminalità a New York*, Milano, 2009; A. MELCHIONDA, *Recidiva reiterata e pregresso status del recidivo: la cassazione si avvicina alla «chiusura del cerchio»*, in *Sist. pen.*, 24 febbraio 2021, p. 2.

sentencing guidelines), avvicina fin troppo la politica criminale al gioco del baseball che ha ispirato l'espressione *three strikes laws*⁶.

D'altra parte, il rifiuto strutturale della proporzione tra condotte, possibili eventi ad essi collegati, e l'entità della risposta sanzionatoria, esprime istanze lontane anche da concezioni vetero-retributive, di per sé non inusuali nella giurisdizione statunitense⁷. La proporzione tra fatti e pene è però misura della necessaria offensività di un bene giuridico determinata dalla condotta deviante⁸. Proporzione che, fino a quando sostenuta da un *tertium comparationis* con fattispecie simili, permette, almeno in Italia, di valutare la ragionevolezza delle scelte politico-criminali secondo il principio di uguaglianza (art. 3 Cost)⁹; a maggior ragione, quando la Consulta ritiene di potersi affrancare da questa comparazione valutando la proporzione della risposta sanzionatoria con riferimento alla colpevolezza del reo e alla potenzialità risocializzante della pena (artt. 27/1, 3 Cost.)¹⁰. In breve,

⁶ Negli USA le *habitual offender laws* sono una realtà di antica data (una proto-forma già nell'*Habitual Felony Statute* di New York del 1797) che, con forme e tempi diversi, hanno avuto seguito in 28 Stati della federazione: J. P. JENKINS, s.v. *Habitual offender*, in *Encyclopedia Britannica*, 26 gennaio 2015, <https://www.britannica.com/topic/habitual-offender> (consultato: 16 maggio 2023); WIKIPEDIA CONTRIBUTORS, *Habitual offender*, in *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Habitual_offender&oldid=1126233214 (consultato: 8 gennaio 2023); WIKIPEDIA CONTRIBUTORS, *Three-strikes law*, in *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, 10 novembre 2022, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Three-strikes_law&oldid=1121167992, (consultato: 8 gennaio 2023).

⁷ Per una definizione italiana del principio di *proporzionalità*, sindacabile secondo *ragionevolezza*, ma con tratti tautologici, C. cost. 409/1989.

⁸ *Ex multis* C. cost. 354/2002. Inizialmente dubitativa sulla costituzionalizzazione del principio di *offensività* C. cost. 333/1993.

⁹ Cfr. C. cost. 112/2019.

¹⁰ Cfr. C. cost. 341/1994 (con riferimento all'art. 27/3 Cost.) e 222/2018 e giurisprudenza costituzionale ivi richiamata (con riferimento all'art. 27/1 Cost.). In ambiti diversi: F. CONSORTE, *La presunzione di proporzione in una prospettiva internazionale: spunti interpretativi*, in *Cass. pen.*, 2006, pp. 7-8; F. COPPOLA, *Le scelte sanzionatorie alla prova del principio di proporzionalità. Un'ipotesi di "valorizzazione" dal confronto con il Sentencing System inglese*, in *Arch. pen.*, 2018, 3, p. 23; S. DE NITTO, s.v. *Proporzionalità, principio di*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. X, 2, Roma, 2020, pp. 372-375; V. MANES, *Ragionevolezza delle norme penali*, in *Il Libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2012, pp. 160-165; F. MAZZACUVA, *Il principio di proporzionalità delle sanzioni nei recenti tracciati della giurisprudenza costituzionale: le variazioni sul tema rispetto alla confisca*, in *leg. pen.*, 7 dicembre 2020, p. 16; F. NICOLICCHIA, *Il principio di proporzionalità nell'era del controllo tecnologico e le sue implicazioni processuali rispetto ai nuovi mezzi di ricerca della prova*, in *Dir. pen. cont.*, 8 gennaio 2018; D. PULITANÒ, *La misura delle pene, fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, in *Dir. pen. cont.*, riv. trim., 2017, 2, p. 13; N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenze nei diritti fondamentali*, Torino, 2020;

ignorare il rapporto di proporzione della risposta sanzionatoria col fatto commesso sottoposto a giudizio, rende legislazione e giurisprudenza ferocemente vendicativa e asocializzante¹¹.

La questione non può, tuttavia, essere liquidata con un giudizio affrettato sul far west del sistema statunitense. Le *three strikes laws* esprimono sì una politica criminale nerboruta, ma non per questo irrazionale. Il problema era ed è reale. L'idea di scardinare la proporzione retributiva per una finalità preventiva *contra reum* della pena ha, da tempo, trovato disposizioni normative e razionalizzazioni scientifiche di pregio anche in Europa. Oggi come allora, le riflessioni si basano su un dato empirico significativo: l'allarme sociale rappresentato dal ripetersi delle condotte criminali da parte degli stessi soggetti, sentito come prevalente rispetto ai loro diritti di libertà¹².

Studi criminologici statunitensi sono però andati oltre, sostenendo l'efficacia della repressione dura anche di condotte non particolarmente gravi: vandalismo, graffiti su mezzi e luoghi pubblici, salto dei tornelli della metro per non pagare il biglietto e via dicendo¹³. Atteggiamento che non è poi lontano dal favore, antitetico alla criminologia europea, per pene detentive

G. STEA, *L'offensività europea come criterio di proporzione dell'opzione penale*, in *Arch. pen.*, 2013, 3, p. 35; F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia*, in *Sist. pen.*, 8 marzo 2022, p. 1-19; G. UBERTIS, *Equità e proporzionalità versus legalità processuale: eterogenesi dei fini ?*, in *Arch. pen.*, 2017, 2, pp. 1-5.

¹¹ Prospettive diverse in: R. BARTOLI, *Castigo: vendetta o giustizia? Una riflessione sulla penalità dalla prospettiva del costituzionalismo*, in *Quad. storia pen. giust.*, 2021, 3, pp. 232-251; L. CORNACCHIA (a cura di), *Funzione della pena nel diritto penale internazionale*, in *Digesto diritto penale, Aggiornamento*, vol. X, Torino, 4^a ed. 1987, pp. 232-294; L. EUSEBI, *La Chiesa e il problema della pena: sulla risposta al negativo come sfida giuridica e teologica*, Brescia, nuova ed. riveduta e ampliata 2022; G. FIANDACA, *Nodi problematici del diritto penale di "scopo", tra ieri e oggi*, in A. BONDI *et al.* (a cura di), *Studi in onore di Lucio Monaco*, Urbino, 2020, pp. 471-497; F. MANTOVANI, *Il problema della criminalità. Compendio di scienze criminali*, Padova, 1984, p. 422; L. MONACO, *Prospettive dell'idea dello «scopo» nella teoria della pena*, Napoli, 1984; M. RONCO, *Alle origini del diritto penale moderno: dalla (falsa) proposta di un diritto penale dolce alla realtà di un diritto penale di ferro*, in *Arch. pen.*, 2021, 2, pp. 1-16; F. SCHIAFFO, *Fondamento e limiti dell'idea di scopo per la scienza integrata del diritto penale*, in A. BONDI *et al.* (a cura di), *Studi in onore di Lucio Monaco*, cit., pp. 1021-1036.

¹² F. von LISZT, *Der Zweckgedanke im Strafrecht*, Marburg, 1882; C. BACHHIESL, *Die wissenschaftskritischen Zuordnungen von Franz von Liszt. Ein Beitrag zum Verständnis der modernen Schule des Strafrechts*, Supplemental Index, in *Arch. Kriminol.*, vol. 249 (1 gennaio 2022) 1/2, 60-61.

¹³ Cfr. J. L. WORRALL, *Does Targeting Minor Offenses Reduce Serious Crime? A Provisional, Affirmative Answer Based on an Analysis of County-Level Data*, in *Police Q.*, 9 marzo 2006, 1, p. 47-72.

brevi utilizzate come misura *choc* in un sistema, quello statunitense, che in proporzione registra il più alto tasso di carcerizzazione per abitante¹⁴.

D'altro verso, i risultati positivi delle politiche di tolleranza-zero sembrano eclatanti solo finché altre realtà statunitensi non ottennero risultati notevoli senza adottare politiche simili: a Seattle la criminalità diminuì del 48%, a Los Angeles del 41,5%, a Boston del 36,5% e, in media negli USA, del 32,5%¹⁵. Insieme a un aumento dei risarcimenti dovuti per condotte illecite della polizia¹⁶, emersero poi altri fattori legati all'eziologia delle condotte criminali. Rimanendo sull'esempio di New York City, ruolo decisivo nella gestione della devianza criminale fu attribuito alle migliori condizioni dell'economia e conseguente riduzione della disoccupazione; ai 4.000 agenti di polizia assunti grazie al sostegno finanziario dell'amministrazione Clinton; alla decisa lotta alla corruzione, insieme al miglior addestramento e all'adozione di adeguati *compliance* nella polizia e nell'amministrazione comunale¹⁷.

Il degrado della vita quotidiana era, d'altronde, sentito concettualmente vicino al degrado dei luoghi e della sicurezza percepita. Al fine d'individuare le devianze criminali, gli autori e le loro vittime, gli studiosi offrivano etichette più o meno sensibili ai rapporti di potere, individuando cause e pos-

¹⁴ Nonostante il calo del 14% rispetto al 2019, negli USA le prigioni federali, statali e locali registrano 1,8 milioni di detenuti pari al 20% della popolazione detenuta mondiale, pur rappresentando la popolazione USA il 4,2% del totale, W. S. WAGNER - P. WAGNER, *Mass Incarceration: The Whole Pie 2022*, <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2022.html> (consultato: 19 dicembre 2022).

¹⁵ H.-D. SCHWIND, *Kriminologie und Kriminalpolitik: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Münster, 24^a ed. 2021, p. 474 s.

¹⁶ C. K. CRIFASI - K. M. POLLACK - D. W. WEBSTER, *Effects of state-level policy changes on homicide and nonfatal shootings of law enforcement officers*, in *Injury Prevention*, 2015, pp. 274-278.

¹⁷ H.-D. SCHWIND, *Kriminologie und Kriminalpolitik*, p. 475. Cfr. D. S. ABRAMS, *Estimating the Deterrent Effect of Incarceration Using Sentencing Enhancements*, in *SSRN Electron. J.*, 2011; Y.-S. CHANG - C. CHOI, *Can We Predict Long-Term Future Crime Rates?*, in *SSRN Electron. J.*, 2013; E. Y. CHEN, *Impacts of 'Three Strikes and You're Out' on Crime Trends in California and Throughout the United States*, in *SSRN Electron. J.*, 2008; A. DATTA, *California's Three Strikes Law Revisited: Assessing the Long-Term Effects of the Law*, in *Atl. Econ. J.*, 2017, 45, pp. 225-249; R. KLEINSTUBER - J. COLDSMITH, *Is life without parole an effective way to reduce violent crime? An empirical assessment*, in *Criminol. Public Policy*, 2020, 19, pp. 617-651; T. B. MARVELL - C. E. MOODY, *The Lethal Effects of Three-Strikes Laws*, in *J. Leg. Stud.*, 2001, 30, pp. 89-106; T. J. MICELI, *Sentencing Guidelines and Judicial Discretion: Balancing Deterrence and Retribution*, in T. J. MICELI, *The Paradox of Punishment* (a cura di), Cham, 2019, pp. 75-95; M. TONRY, *Sentencing in America, 1975-2025*, in *Crime Justice*, 2013, 42, pp. 141-198.

sibili rimedi che per molto tempo hanno cercato un'utopica monofattorialità della criminogenesi: fosse essa medica, sociale, culturale¹⁸. Il degrado urbano rappresentato dalle c.d. finestre rotte (*broken windows*) plasticamente ricordava regole non rispettate e da non rispettare, in pratica luogo di devianza che richiamava altra devianza¹⁹. Con giustificata perplessità, si finì però per etichettare come *deviante* anche quanto era solo diverso dall'usuale e, comunque, proprio della sfera intangibile dell'uomo: sia esso legato al suo essere, al suo credo, alla sua sessualità; sia esso solo motivo d'imbarazzo perché espressione di povertà, bisogno, malattia che dovrebbe

¹⁸ H.-J. ALBRECHT *et al.* (a cura di), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht: Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag*, Berlin, 1998; S. ALEO, *Criminologia e sistema penale*, Milano, 2^a 2020; A. BALLONI - R. SETTE - R. BISI, *Criminologia applicata*, Milano, 2019; T. BANDINI *et al.*, *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Milano, 1991; M. BOCK *et al.*, *Kriminologie*, München, 6^a ed. 2008; R. DE LUCA - C. MACRÌ - B. ZOLI (a cura di), *Anatomia del crimine in Italia. Manuale di criminologia*, Milano, 2013; W. HASSEMER, *Theorie und Soziologie des Verbrechens: Ansätze zu einer praxisorientierten Rechtsgutshlehre*, Hamburg, rist. 1980; G. KAISER, *Kriminologie: eine Einführung in die Grundlagen*, Heidelberg, 1971; F. MANTOVANI, *Il problema della criminalità. Compendio di scienze criminali*, Padova, 1984; G. MAROTTA - L. CORNACCHIA, *Criminologia: storia, teorie, metodi*, Milano, 3^a ed. 2021; B.-D. MEIER, *Kriminologie*, München, 2021; L. MONACO, *Su teoria e prassi del rapporto tra diritto penale e criminologia*, in *St. urb.*, 1980, pp. 399-493; J. PINATEL, s.v. *Criminologia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1992, vol. II, pp. 598-607; G. RADBRUCH - H. GWINNER, *Geschichte des Verbrechens: Versuch einer historischen Kriminologie*, Köln, 1991; H. SCHULER-SPRINGORUM, *Kriminalpolitik für Menschen*, Frankfurt am Main, 1991; H.-D. SCHWIND, *Kriminologie*, Heidelberg, 22^a ed. 2013.

¹⁹ CFR. AMAPOLA, *Sicurezza urbana e legalità nelle città: dai problemi alle politiche locali*, Bellaria Igea Marina, 2019; M. R. BARBONI, *Il ruolo dell'architettura e dell'urbanistica nella prevenzione situazionale, all'interno delle strategie di contenimento della criminalità urbana*, in M. R. BARBONI (a cura di), *Città e criminalità*, Pesaro, 2005, pp. 19-54; S. BENVENUTI *et al.* (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana: il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Angeli, 2013; 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 *St. urb.*, 2017, p. 2; F. GUARESCHI, *Il tema della violenza urbana nei Paesi in via di sviluppo, strategie di prevenzione adottate: safer cities e il caso del Sud Africa*, in M. R. BARBONI (a cura di), *Città e criminalità*, cit., pp. 11-18; G. G. NOBILI (a cura di), *La sicurezza delle città: la sicurezza urbana e integrata: commento al d.l. 14/2017, convertito in Legge n. 48/2017, con le novità introdotte dal d.l. 113/2018 convertito in Legge n. 132/2018*, Milano, 2019; M. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 7, pp. 845-851; G. PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile: le politiche locali di prevenzione integrata*, Milano, 2014; R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico: una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, 2020.

trovare aiuto, solidarietà, integrazione, anziché alimentare aneliti di protezione individuale e sociale²⁰.

Oggi molte di queste politiche sono riprese dal c.d. *populismo penale*; termine polisemico che dice troppo e dice male, ammassando l'idea di 'popolo' costretto da improbabili leader, di ormai improbabili formazioni politiche, che cercano di accattare consenso proponendo fattispecie penali in saldo²¹. Come anticipato, se qui si è ripresa l'esperienza, nemmeno troppo recente, di *tolleranza zero* vissuta negli Stati Uniti è perché, con la gestione dei flussi migratori e delle politiche d'integrazione, anche in Italia è stata alimentata una cultura del *nemico, del diverso, dell'altro*: ottima nell'orientare la paura e far passare l'idea di un *law & order* gestito dal sindaco PEPONE²².

²⁰ Cfr. B. BARBERO AVANZINI, *Devianza e controllo sociale*, Milano, 2002; S. BORILE, *Storia, forme e rappresentazioni sociali della violenza*, Milano, 2022; E. MUSUMECI, *Cesare Lombroso e le neuroscienze: un parricidio mancato: devianza, libero arbitrio, imputabilità tra antiche chimere ed inediti scenari*, Milano, 2012; A. NIEDDU (a cura di), *Piccoli delinquenti: il trattamento della devianza minorile dal Settecento ad oggi*, Milano, 2021; F. PRINA, *Devianza e criminalità: concetti, metodi di ricerca, cause, politiche*, Roma, 2019; F. P. WILLIAMS - M. D. MCSHANE, *Devianza e criminalità*, Bologna, 1999.

²¹ G. AMARELLI, *Prove di populismo penale: la proposta di inasprimento delle pene per lo scambio elettorale politico-mafioso*, in *Dir. pen. cont.*, 2 maggio 2017; S. ANASTASIA - M. ANSELMINI - D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Milano, 2020; E. BASILE - S. LONATI, *Populismo penale nella riforma della prescrizione*, in *lavoce.info*, 16 novembre 2018; G. BERNARDINI, *La sottigliezza dei populismi*, in *Corriere della Sera Lett.*, 22 aprile 2018; A. BONDI, *Legislatore, cavaliere dalla triste figura*, cit., passim; R. BIANCHETTI, *Sentimenti, risentimenti e politica criminale: un'indagine quali-quantitativa in tema di legislazione penale compulsiva*, in *Arch. pen.*, 2019, 1, p. 27; D. BRUNELLI, *Giustizia penale e agone politico: quando il contrasto interpretativo si scioglie nel tifo da stadio*, in *Arch. pen.*, 2020, 1, pp. 1-4; R. CORNELLI, *Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale*, in *Dir. pen. cont.*, riv. trim., 2019, 4, pp. 128-142; I. DIAMANTI, *Populismo: una definizione indefinita per eccesso di definizioni*, in *Ital. Eur.*, 14 ottobre 2010; M. DONINI, *Populismo penale e ruolo del giurista*, in *Sist. pen.*, 7 settembre 2020, pp. 1-23; M. FROMMEL, *Punitiver Populismus*, in F. HERZOG et al. (a cura di), *Rechtsstaatlicher Strafprozess und Bürgerrechte. Gedächtnisschrift für Edda Weßlau*, Berlin, 2016, pp. 495-505; F. FUKUYAMA, *Identità: la ricerca della dignità e i nuovi populismi*, UTET, 2019; G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, pp. 95-111; E. GALLI DELLA LOGGIA, *Populismo senza qualità*, in *corriere.it*, 10 dicembre 2018; P. INSOLERA, *Depoliticizzare il sistema di giustizia penale? Un approccio "istituzionalista" contro il populismo penale (recensione a R.E. BARKOW, Prisoners of Politics. Breaking the Cycle of Mass Incarceration, Harvard University Press, Cambridge (Ma)- London, 2019, 291 pp.)*, in *CJN*, 20 gennaio 2020; D. PULITANÒ, *Populismi e penale*, in *Criminalia*, 2015, pp. 123-146; N. URBINATI, *Populismo*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. X, 2, Roma, 2020, pp. 352-357).

²² S. ALLIEVI, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Roma - Bari, 2018; S. BERNARDI, *La criminalizzazione delle condotte di assistenza ai migranti richiedenti asilo viola il diritto*

Strumenti non sempre adeguati di questo sentire senza innocenza sono stati i c.d. decreti sicurezza: ricchi di definizioni e di pseudo-definizioni confuse tra *degrado*, *decoro* e *ordine pubblico* che hanno preteso di essere risposta anabolizzata di un senso d'insicurezza mediaticamente diffuso²³. Gli amanti del genere ricorderanno che, dopo provvedimenti di diversa fattura, con molte sovranità urlate e silenzi ipocriti, il legislatore di governo aveva sentito l'improvvisa *necessità ed urgenza* di «*strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori*». Un sentire che ha ovviamente dettato il testo di un ennesimo decreto-legge sordo al significato di urgenza così come del luogo deputato alla legislazione ordinaria (D.L. 14/2017; cfr. art. 77 Cost.). Nel decreto si è infine offerta una definizione di '*sicurezza integrata*' intesa come insieme d'interventi volto «*all'attuazione e prevenzione...di un sistema unitario integrato di sicurezza*». Sistema che ha così affidato all'inversione dei termini tra '*sicurezza*' e '*integrato*' il compito di evitare l'ennesima tautologia, ossia il non dire nulla di nuovo rispetto al termine che pretende di definire (cfr. art. 1 D.L. 14/2017). In questo bailamme rimane, almeno, il conforto di apprendere che la *sicurezza integrata* riguarda il benessere delle comunità territoriali cui soggetti istituzionali si potranno applicare, *anche in attuazione* del coordinamento tra Stato e Regioni in materia *d'immigrazione, ordine pubblico e sicurezza*: precisazione che fa almeno capire dove *duole il dente* (art. 118/3 con rif. art. 117 lett. b, h Cost.).

dell'Unione: la Commissione europea porta avanti la procedura d'infrazione contro l'Ungheria, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2019; L. CARACCILO, *L'Unione europea alla prova delle immigrazioni*, in *Repubblica*, 17 luglio 2015; A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sist. pen.*, 2022, 4, pp. 1-31; M. COLUCCI, *Migrazioni*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. X, 2, Roma, 2020, pp. 108-116; F. CURI - M. SAVINO, *I migranti sui sentieri del diritto: profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Torino, 2021; C. DAMBONE - L. MONTELEONE, *La paura dello straniero: la percezione del fenomeno migratorio tra pregiudizi e stereotipi*, Milano, 2019; V. FERRARIS, *Immigrazione e criminalità: teorie, norme e rappresentazioni*, Roma, 2021; T. FISCHER, *Ehre, Würde und Integration*, in *Zeit Online*, 2015; A. GILIBERTO, *La pronuncia della Grande Camera della Corte EDU sui trattenimenti (e i conseguenti respingimenti) di Lampedusa del 2011*, in *Dir. pen. cont.*, 23 dicembre 2016; A. GOLINI, s.v. *Migratori, movimenti*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. IX, 2, Roma, 2015, 135-140; A. SESSA, *Controllo dei flussi migratori e sistema penale: la politica criminale delle "non scelte" alla prova della tenuta democratica del sistema*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 4, pp. 522-532; R. PALAVERA, *Pluralità culturale e diritto penale: da istanza (problematica) a risorsa (critica)*, in *Jus*, 2018, pp. 489-530.

²³ F. CARRER - J.-C. SALOMON, *L'ordine pubblico: un equilibrio fra disordine sopportabile e l'ordine indispensabile*, Milano, 2011; C. FIORE, s.v. *Ordine pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, Milano, 1980, pp. 1-37; G. FORNASARI - S. RIONDATO (a cura di), *Reati contro l'ordine pubblico*, Torino, 2^a ed. 2017; S. MOCCIA ((a cura di), *Delitti contro l'ordine pubblico*, Napoli, 1990.

Maggior contenuto informativo — ma minore eleganza linguistica per via delle ripetizioni utilizzate — ha la definizione di *sicurezza urbana* quale «*bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro della città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli*» (art. 4 D.L. 14/2017). In pratica, il legislatore non dice veramente cosa sia *sicurezza urbana*, ma precisa cosa riguarda: un po' tutto — e un po' troppo — che si fonda su concetti non proprio tassativi come *vivibilità, decoro, marginalità, cultura*, quest'ultima, declinata in due e in grado di essere degradata al pari di siti e socialità. Il resto è cronaca e interpretazione di ordinanze sindacali, sanzioni amministrative, divieti di accesso, coordinamenti, disposizioni del prefetto e del questore (art. 8 D.L. 14/2017 con modif. e aggiunte art. 50/5, 7-bis, 7-ter; 54 D. LGV. 267/2000, artt. 9, 10, 11, 12). Consola semmai notare che nemmeno in questo corpo normativo manca la '*Clausola di neutralità finanziaria*'. Com'è nella migliore tradizione di tanta politica criminale, anche se di sicurezza integrata, «*dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*» (art. 17 D.L. 14/2017): sortilegio da campagna elettorale non esorcizzato dal governo, nonostante il dato di realtà sempre imposto quando s'interagisce nella società con norme penali²⁴.

A dispetto della legislazione ad esso dedicata, il senso di sicurezza non è migliorato: nel vivere quotidiano e nelle eterne more dei processi che, semmai, ricordano altre paure e minacce vissute dagli italiani. A lungo il timore non è stato per i migranti, anche perché tanti italiani avevano condiviso la stessa sorte e, cercando lavoro, avevano loro malgrado esportato criminalità organizzata di tipo mafioso. Senza nulla escludere, ma per dare una misura ai fattori d'insicurezza che le statistiche sull'immigrazione non giustificano²⁵, si pensi solo al terrorismo e alle stragi di mafia degli *anni di*

²⁴ Cfr. A. BONDI, *Legislatore, cavaliere dalla triste figura*, cit., p. 424.

²⁵ Prospettive in S. ALLIEVI, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Roma - Bari, 2018; M. AMBROSINI, *Svolta a metà sull'immigrazione*, in *lavoce.info*, 24 settembre 2019, p. 3; S. BERNARDI, *La criminalizzazione delle condotte di assistenza ai migranti richiedenti asilo viola il diritto dell'Unione*, cit.; R. PALAVERA, *Pluralità culturale e diritto penale: da istanza (problematica) a risorsa (critica)*, in «Jus» (2018) 3, 489–530; L. CARACCILO, *L'Unione europea alla prova delle immigrazioni*, cit.; A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, cit.; C. CIUCCI, *Immigrati-criminalità, un legame smentito dai dati*, in *lavoce.info*, 7 ottobre 2022; M. COLUCCI, s. v. *Migrazioni*, cit.; F. CURI - M. SAVINO, *I migranti sui sentieri del diritto*, cit.; C. DAMBONE - L. MONTELEONE,

piombo²⁶. In tal senso, in Italia troppe questioni sono destinate all'emergenza cronica²⁷: ossimoro che affligge chi ignora i fondamenti di politica

La paura dello straniero, cit.; A. DERNBACH *et al.*, *Aufs See und vor Gericht*, in *Tagesspiegel*, 3 luglio 2019; S. FABBRINI, *L'economia ha bisogno dei lavoratori immigrati*, in *Sole 24 Ore*, 13 marzo 2019; V. FERRARIS, *Immigrazione e criminalità*, cit.; T. FISCHER, *Ehre, Würde und Integration*, cit.; A. GILIBERTO, *La pronuncia della Grande Camera della Corte EDU sui trattenimenti (e i conseguenti respingimenti) di Lampedusa del 2011*, cit.; F. FUBINI, *La verità dei numeri. In Italia i migranti con meno istruzione*, in *Corriere della Sera*, 23 luglio 2017; A. GOLINI, *s.v. Migratori, movimenti*, cit.; P. GUALTIERI, *Una carta europea dei valori per promuovere l'integrazione*, in *Sole 24 Ore*, 9 novembre 2019; S. MANACORDA, *Tratta e traffico di migranti: il nodo della giurisdizione tra territorialità ed extraterritorialità*, in *Dir. pen. cont.*, riv. trim., 2018, 3, pp. 1389-1394; G. MENTASTI, *Il decreto 'immigrazione- sicurezza' (d.l. n. 130/2020) diventa legge (l. 18 dicembre 2020, n. 173): le novità introdotte in sede di conversione*, in *Sist. pen.*, 15 gennaio 2021, pp. 1-13; A. M. MIRA, *Migranti, è vero che le navi delle Ong fanno aumentare gli sbarchi? No...*, in *avvenire.it*, 16 novembre 2022; R. L. PERFETTI, *La legalità del migrante*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 2, pp. 393-414; I. PONZO, *s.v. Integrazione*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. X, 1, Roma, 2020, pp. 783-788; G. REMUZZI, *+1% di migranti +2% di ricchezza*, in *Corriere della Sera Lett.*, 13 gennaio 2019.

²⁶ I. MONTANELLI – M. CERVI, *L'Italia degli anni di piombo (1965-1978)*, Milano, BUR, 5. ed. BUR Saggi 2010. Cfr. V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra luci e ombre*, in <https://www.labsus.org/2017/08/la-sicurezza-delle-citta-tra-luci-e-ombre-di-vincenzo-antonelli/> (consultato: 7 gennaio 2023); R. BIANCHETTI, *Sentimenti, risentimenti e politica criminale: un'indagine quali-quantitativa in tema di legislazione penale compulsiva*, in *Arch. pen.*, 2019, 1, pp. 37-63; A. CAVALIERE, *Punire per ottenere 'sicurezza': corsi e ricorsi di un'illusione repressiva e prospettive alternative*, in *Leg. pen.*, 20 aprile 2021, p. 32; M. FIOCCA - G. MONTEODORO, *Diritto alla sicurezza ed economia del terrore*, Roma, 2006; D. FORTIN - F. COLOMBO (a cura di), *Sentire sicurezza nel tempo delle paure*, Milano, 2011; F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo: genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*, Roma, 2020; P. GARGIULO, *s.v. Sicurezza collettiva (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, vol. IX, Milano, 2016, pp. 880-960; G. MONTEODORO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Aspenia*, 2004, 24, pp. 57-66.

²⁷ Emergenze, non tutte recenti in: B. ACKERMANN, *La costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Sesto San Giovanni, 2005; A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *Pers. & amm.*, 2020, 1, pp. 185-196; D. CASTRONUOVO, *I limiti sostanziali del potere punitivo nell'emergenza pandemica: modelli causali vs. modelli precauzionali*, in *Leg. pen.*, 10 maggio 2020, p. 13; C. CUPELLI, *Emergenza Covid-19: dalla punizione degli "irresponsabili" alla tutela degli operatori sanitari*, in *Sist. pen.*, 30 marzo 2020; G. FLORA, *"Covid regit actum". Emergenza sanitaria, norme eccezionali e deroghe ("ragionevoli") ai principi costituzionali*, in *Pen. dir. proc.*, 12 maggio 2020, p. 7; G. L. GATTA, *Il diritto di fronte all'emergenza. Tra terrorismo e rifugiati, ricordando Guido Galli*, in *Dir. pen. cont.*, 22 marzo 2016; A. GILIBERTO, *Lampedusa: la Corte edu con-*

criminale e il metodo che, pur con tanti inciampi, la politica potrebbe trovare nella scienza della legislazione penale. Riprendendo altro scritto, per non allungare senza ritegno il discorso, è consolidato antico con origini italiane nella scienza della legislazione contenere il senso d'insicurezza, qualunque ne sia la causa, garantendo «*un sistema di pesi e contrappesi che misurano la prudenza dell'intervento statale e che, conoscendo il problema, le cause, gli effetti del suo intramettersi, la relatività nello spazio e nel tempo degli interessi coinvolti, utilizza solo in extremis la disposizione penale*»²⁸. E questo con buona pace delle Repubbliche numerate, dei governi in scadenza annuale, delle leggi elettorali – e di problemi del tutto marginali per l'umanità, come il cambiamento climatico, la guerra, la crisi energetica.

*Il terzo millennio non ha perciò cambiate le coordinate politico-criminali che orientano l'uso del sistema penale. Esso rimane «strumento di controllo e di difesa sociale [che] aspira a razionalità ed empiria nel porre e verificare le sue scelte; camuffa retribuzioni e nasconde vendette attribuendo alla pena una tensione preventiva rivolta al singolo ed alla collettività per raggiungere, con l'idea di scopo, prammaticità ed efficacia della pena entro ineliminabili guarentigie individuali»*²⁹. Queste sono le coordinate concettuali con cui si affronteranno alcuni aspetti della criminogenesi nell'ambiente urbano e nelle forme urbanisticamente amorfe della Riviera emiliano-romagnola.

3. Città insicure

Fedeli alle tappe annunciate, definito un contesto politico-criminale che si affranca dalla natura dell'insicurezza per concentrarsi sull'idea stessa di sicurezza seguendo un metodo razionale che orienti e limiti interventi di

danna l'Italia per la gestione dell'emergenza sbarchi 2011(CoEDU II 1.9.2015 Khlaifia/ITA), in *Dir. pen. cont.*, 16 ottobre 2015; G. INSOLERA, *L'evoluzione della politica criminale tra garantismo ed emergenze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 3, p. 7; S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1995; D. PULITANÒ, *Problemi dell'emergenza. Legalità e libertà*, in *Leg. pen.*, 2020, pp. 1-6; S. VINCIGUERRA, *Un'esperienza di codificazione fra emergenza politica e suggestioni del passato: i regolamenti penali gregoriani (1832)*, Padova, 1998.

²⁸ In corsivo adattamento da A. BONDI, *I reati aggravati dall'evento tra ieri e domani*, Napoli, 1999, p. 407 con riferimento all'opera di G. FILANGERI, *La scienza della legislazione, delle leggi criminali*, vol. III, Venezia, 1813. In generale, P. NOLL, *Gesetzgebungsllehre*, Hamburg, 1973; C. ROXIN, *Politica criminale e sistema del diritto penale. Saggi di teoria del reato (Studi di scienze penalistiche integrate)*, a cura di S. Moccia, Napoli, 1998; H. ZIPF, *Politica criminale*, Milano, 1989.

²⁹ *Ivi*, p. 408

natura repressiva, preventiva, situazionale, è il momento di soffermarsi sullo spazio della criminalità che rende le città insicure.

«Sicurezza urbana, percezione della sicurezza, governo degli spazi pubblici, sviluppo urbano, città vissute e città consumate, patti di nuova cittadinanza, dislocazione dei conflitti, politiche d'inclusione e di esclusione, stereotipi»: sono state le parole chiavi utilizzate per introdurre, anni fa, un'intervista a Massimo Pavarini sul ruolo della città secondo le scienze criminologiche³⁰. E nulla è cambiato nella sostanza: la città è sempre più officina della comunità umana e delle sue devianze.

Cambia però la direzione delle forze che muovono i luoghi della socialità. Prima la campagna invadeva la città, oggi è la città a invadere la campagna. Con la riduzione dello spazio, la campagna tende ad essere sostituita da altre città di diverse dimensioni e funzioni. In breve: i vettori della socialità sono sempre più i siti urbani e, oramai, non solo di zoonosi le comunità degli uomini si devono preoccupare.

Un ottimo aggiornamento Treccani della voce 'città' ricorda che la parola individua almeno uno spazio fisico (*urbs*) e uno sociale (*civitas*); che nel 1900 era il 10%, oggi è il 54% e, nel 2050, sarà il 75% della popolazione globale a vivere in un insediamento cittadino, coinvolgendo l'83% delle attività umane; mentre città come Delhi, Lagos, Kinshasa registrano un incremento demografico tra le 35-40 persone all'ora³¹.

Se fu innovativo per la Scuola di Chicago considerare la città come laboratorio di elezione per lo studio della criminalità, oggi Criminologia e Criministica faticano a trovare altro luogo di devianza che non sia la città. In una prospettiva sociologica, le interrelazioni umane hanno nell'insediamento urbano sia la precondizione del concetto di devianza, sia il luogo delle sue espressioni statisticamente più significative. Mappe operative per le forze di polizia e mappe concettuali per lo studio di flussi migratori, inurbazioni per censo, nazionalità, etnie, attività commerciali e tipologie urbanistiche hanno acquistato una fisionomia e una fisicità ormai uniche nello studio della devianza criminale³².

Con la città, sia il senso di sicurezza sia quello d'insicurezza assumono dimensioni più forti, perché il vivere in comunità trova ragioni proprio nell'insicurezza, nella debolezza, nella insufficienza del vivere di persone o

³⁰ P. V. PERELLO, *Massimo Pavarini e le città sicure. Universidad Nacional de Mar del Plata, Giugno 2013*, a cura di A. Bondi, in *Cult. giur. dir. viv.*, 2016, 3. Più in generale: M. PAVARINI, *Bologna: riflessioni sul degrado*, in *Il Mulino*, 2007, 1, pp. 117-127.

³¹ L. SACCHI, *s.v. Città*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. IX, 1, Roma, 2015, pp. 291-295.

³² U. EISENBERG, *Kriminologie*, Carl Heymanns, 4^a 1995; M. FELSON et al., *Crimine e vita quotidiana: un'introduzione*, Angeli, 2020; H.-D. SCHWIND, *Kriminologie*.

di nuclei familiari isolati. Ma se la comunità poteva garantire l'individuo anche da altri individui e da altre comunità, gli stessi appartenenti alla comunità potevano rappresentare un pericolo, dunque, procurare insicurezza. Ma il pericolo in sé esprime timore verso un nocumento possibile ed è perciò fondato su esperienza, elucubrazione, notizia, comunicazione. Si tratta di elementi perturbanti una società oggi sovrappopolata, digitalmente connessa, tecnologicamente avanzata, ma per larghi tratti ancora analfabeta circa quel che riguarda l'uso consapevole di questa tecnologia, la verificabilità delle fonti, la verità dei fatti e la critica delle opinioni.

Modelli di contenimento della devianza sociale sono necessari, ma difficili, spesso inefficaci e in ritardo rispetto all'evoluzione tecnologica. Si cercano forme miste di regolamentazione pubblica e privata, senza il falso mito di mercati perfetti autoregolanti e controlli d'autorità onnipotenti³³. La tecnologia può rappresentare uno strumento importante di osservazione del territorio grazie ad apparecchi di videosorveglianza, software di riconoscimento facciale, incrocio di banche dati, utilizzo di algoritmi gestiti da intelligenze artificiali in grado di orientare risorse e ricerche elaborando elementi, anche predittivi, per il controllo della criminalità e la sua gestione processuale: «*il sogno di una normatività garantita dall'infallibile geometria dei numeri*»³⁴.

L'approccio tecnologico ha, però, raccolto esperienze con luci e ombre³⁵. Il problema rimane la definizione a *matrioska* di 'anomalia sociale-devianza-

³³ G. MARRA, *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei: un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, G. Giappichelli, 2018, *passim*

³⁴ M. R. FERRARESE, s.v. *Governance*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. X, 1, Roma, 2020, pp. 721-726; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000. Sull'uso di algoritmi predittivi nella gestione penale: L. D'AGOSTINO, *Gli algoritmi predittivi per la commisurazione della pena*, in *Dir. pen. cont.*, riv. trim., 2019, 2, pp. 354-373; L. MALDONATO, *Algoritmi predittivi e discrezionalità del giudice: una nuova sfida per la giustizia penale*, in *Dir. pen. cont.*, riv. trim., 2019, 2, pp. 401-416; A. M. MAUGERI, *L'uso di algoritmi predittivi per accertare la pericolosità sociale: una sfida tra evidence based practices e tutela dei diritti fondamentali*, in *Arch. pen.*, 2021, pp. 1-21; P. SORBELLO, *Banche dati, attività informativa e predittività. La garanzia di un diritto penale del fatto*, in *Dir. pen. cont.*, riv. trim., 2019, 2, pp. 374-389.

³⁵ Prospettive in: G. BORGIA, *Profili sistematici delle tecnologie di riconoscimento facciale automatizzato, anche alla luce dei futuribili sviluppi normativi sul fronte eurounitario*, in *Leg. pen.*, 11 dicembre 2021, p. 23; P. P. CASALE, *Prima "legge" della sicurezza informatica: "un computer sicuro è un computer spento"*, in *Arch. pen.*, 2021, 2, pp. 1-18; F. CONSORTE, *Il difficile rapporto tra diritto penale ed evoluzione scientifico-tecnologica: riflessioni sul principio di precauzione*, in M. ANDREATTA - D. FONDAROLI - G. GRUPPIONI (a cura di), *Dai «casi freddi» ai «casi caldi». Le indagini storiche e forensi fra saperi giuridici e investigazioni scientifiche*, Milano, 2014, pp. 271-291; J. C. DE

criminalità', senza dimenticare le garanzie adottate nell'azione di contrasto. Di per sé, la tecnologia offre nuovi strumenti la cui efficacia è direttamente proporzionale alla possibilità di pregiudicare le libertà individuali, politiche, sociali della persona per via della manipolabilità del dato digitale e delle possibilità di abuso da parte di autocrazie e regimi *diversamente democratici*.

Al claudicante procedere della politica criminale, più vicina all'apparire che all'efficacia, anche quando utilizza l'antico strumento della legislazione quale taumaturgica esperienza di sicurezza per devianze dall'opinabile etichetta criminale, si è perciò aggiunta la dimensione spaziale, circoscritta in un luogo ma dematerializzata nella gestione dei flussi informativi: la città digitale. In queste condizioni tutto è esaltato: il male, il bene; il problema, la soluzione. Per le sue interazioni sociali, per vivere, per lavorare, per comunicare, per spostarsi, per il delicato rapporto con l'ecosistema, la comunità ha bisogno di città 'smart'. Peccato che la città possa diventare fin troppo *smart*, quando affronta forme di devianza politico-definite senza preoccuparsi di curare la sfera di libertà delle persone³⁶.

Insomma, non è fantascienza temere che la gestione politico criminale possa nascondere, dietro qualche teoria tradotta in algoritmi di macchina, e appetiti di uomo, un controllo sociale senza responsabilità politica e assenso costituzionale.

4. Città che non sono città

La gestione della città è laboratorio di socialità e banco di prova per modelli di governance che non ignorino i fondamentali della politica criminale. Un esempio particolare e complesso: gli agglomerati costieri che, senza soluzione di continuità e unità amministrativa, vanno dal promontorio di Gabicce alla foce del fiume Reno; 91 km di conurbazione tutt'altro che pianificata: una città che non è città, eppur vissuta da milioni di persone.

MARTIN, *Tecnologia e dilemmi etici*, in *Repubblica*, 3 dicembre 2017; V. MILITELLO – A. SPENA (a cura di), *Mobilità, sicurezza e nuove frontiere tecnologiche*, Torino, 2018.

³⁶ U. MATTEI, s.v. *Smart*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. X, 2, Roma, 2020, pp. 525-533; C. RATTI, s.v. *Smart city*, in *Enciclopedia Treccani, Aggiornamento*, vol. X, 2, Roma, 2020, pp. 533-536.

La *governance* definisce uno stile più che una nuova tecnica di governo. È partecipazione orizzontale di cittadini, associazioni, comunità implementate — qui l'anglismo è accettabile³⁷ — nei processi decisionali pubblici. Il sistema verticale di governo cede così il passo a percorsi orizzontali multi-livello. Il governo diventa arbitro di pratiche consensuali in cui il gioco è svolto dai portatori d'interessi più vicini al problema per un procedere in grado di esaltare legittimità ed efficacia³⁸. È la risposta alla società complessa, è la risposta della rete rispetto alla gerarchia, è la risposta tecnologica dell'individuo e dei suoi diritti alla dimensione verticale dei nazionalismi del Novecento. È pure la risposta a un diverso intendere la politica-criminale la cui rappresentanza non è sempre legata a una maggioranza ma alla capacità di farsi sentire, insieme a un «*uso indiscriminato di modalità tecniche e informatiche, o di varie forme di intelligenza artificiale per determinare o controllare comportamenti umani che non cambia solo il modo di formulare le norme, ma tutto il mondo che le aveva generate*»³⁹. La *governance* locale della devianza criminale non è rimasta immune da questa gestione della cosa pubblica. Il tema della sicurezza, affiancato alla legalità, ha trovato risposte e impegno da parte di Prefetture, Regioni, Comuni, Provincie, Associazioni sindacali, di categoria, del terzo settore. Un impegno istituzionale — occorre ripeterlo — veicolato spesso in maniera impropria dai decreti sicurezza; mortificato da definizioni che non sono tali o affiancato da termini demodée di *decoro* e onnivori concetti di *ordine pubblico*; reso visibile con ordinanze impacciate di sindaci che, prima di essere ufficiali di governo, sono i diretti rappresentanti politici di un ente territoriale le cui funzioni e competenze rimangono chiaramente distinte, anche *in attuazione* di una confusa riforma costituzionale che lascia allo Stato funzioni esclusive e di coordinamento con le Regioni in materia d'immigrazione, ordine pubblico, sicurezza (con la sola esplicita eccezione della «*polizia amministrativa locale*», cfr. artt. 117/2 lett. b, h; 118/3 Cost.). Un territorio come quello della Riviera romagnola esprime problematiche complesse e temprava le possibilità di *governance* della devianza criminale, diventando cartina al tornasole per il contenimento di ciò che crea allarme sociale. Sono difatti i 5.922.000 arrivi turistici e le 38.176.000 presenze annuali⁴⁰, unite alla vicinanza con la Repubblica di San Marino, a offrire

³⁷ ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Implementa... che?*, <https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/implementa-che/277> (consultato: 5 gennaio 2023).

³⁸ M. R. FERRARESE, s.v. *Governance*, cit. In generale: P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato: riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, 1998.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *I numeri dell'Osservatorio turistico regionale, Regione Emilia-Romagna*, <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2022/ottobre/turismo-in-riviera->

uno spazio e una demografia particolare. I limiti strutturali di organico delle forze di polizia, degli organi giudiziari, dei presidi di prevenzione non offrono il miglior viatico per attività imprenditoriali importanti con una notevole volatilità gestionale e circolazione di denaro (1 miliardo di fatturato per 42 mila addetti nella sola Riviera di Rimini)⁴¹. Criminalità dei colletti bianchi, criminalità organizzata, criminalità predatoria trovano terreni fertili in una regione da tempo presente anche nei rapporti semestrali della DIA⁴². Le statistiche generali della criminalità non sono confortanti, per quanto alterate dalle caratteristiche citate della località e un'ottima predisposizione alla denuncia: dopo Milano, la provincia di Rimini registra infatti il maggior numero di denunce (4503,4 per 100.000 abitanti)⁴³. Strumenti interessanti di *governance* extrapenale del territorio sono allora i *Patti per l'attuazione della sicurezza urbana in grado di prevenire criminalità diffusa e predatoria, promozione della legalità, del decoro urbano, dell'inclusione...e di sistemi di videosorveglianza* (artt. 5/2-ter, 7/1-bis, D.L. 14/2017).

Prendendo spunto dal finale della disposizione contenuta nel decreto-sicurezza n. 14/2017, e da tentazioni di alcuni amministratori locali⁴⁴, quel che dovrebbe rendere sicure città pervicacemente percepite come insicure — così come città che non sono città — è ben più di una mera questione di tecnologia dedicata alla videosorveglianza del territorio e dei finanziamenti necessari per la sua realizzazione. La stessa tecnologia che senza apparenti limiti archivia informazioni, in fondo, alimenta il problema: la capacità di utilizzare in maniera utile e garantita il flusso dei dati raccolti⁴⁵. In altri

estate-ai-livelli-pre-covid-quasi-39-milioni-di-presenze-da-maggio-a-settembre/i-numeri-dell'osservatorio-turistico-regionale (consultato: 31 dicembre 2022).

⁴¹ *La riviera di Rimini è ancora un modello: «un miliardo e 100mila euro di fatturato, 42mila occupati»*, in Altarimini.it, <https://www.altarimini.it/News118373-la-riviera-di-rimini-e-ancora-un-modello-un-miliardo-e-100mila-euro-di-fatturato-42mila-occupati.php> (consultato: 31 dicembre 2022).

⁴² MINISTERO DEGLI INTERNI, *Relazione DIA 2021 (2° semestre)*, Roma, 2021, p. 281 ss.

⁴³ *Rimini «provincia criminale»: nella classifica de Il Sole 24 Ore sale al 2° posto, +18,5% di denunce*, in RiminiToday, <https://www.riminitoday.it/cronaca/rimini-citta-inice-criminale-classifica-sole-24-ore-sale-al-secondo-posto-18-5-di-denunce.html> (consultato: 31 dicembre 2022). Sulle statistiche criminali, per tutti: R. SELMINI - E. ARCIDIACONO - G. G. NOBILI, *La criminalità in Italia*, Bologna, 2014.

⁴⁴ *Da Treviso a Voghera, storia dei sindaci e assessori “sceriffi” italiani*, in *Rolling Stone Italia*, 23 luglio 2021.

⁴⁵ G. CANZIO, *Intelligenza artificiale, algoritmi e giustizia penale*, in *Sist. pen.*, 8 gennaio 2021, pp. 1-7; P. S. CASTELLANO, *Giustizia algoritmica e neurodiritti nel sistema penale*, in *Dir. pen. uomo*, 20 ottobre 2021; V. MANES, *L'oracolo algoritmico e la giustizia penale: al bivio tra tecnologia e tecnocrazia*, in A. BONDI et al. (a cura di), *Studi in onore di Lucio Monaco*, cit., pp. 777-800; G. UBERTIS, *Intelligenza artificiale, giustizia penale, controllo umano significativo*, in *Sist. pen.*, 11 novembre 2020, p. 15.

termini, la gestione delle informazioni è bulimica; nonostante l'affinarsi degli algoritmi dedicati, occorre che agli organi deputati alla sicurezza arrivi un dato raffinato dal *rumore di sottofondo* della socialità. A tal fine, la conoscenza del territorio rappresenta ancora uno dei migliori filtri utilizzabili.

Di maggiore interesse è, invece, lo sviluppo di forme di prevenzione grazie a cultura e scuola: dove la consapevolezza del disagio, unita alla sincerità del confronto, contano molto più della padronanza tecnica. Nemmeno in questo caso l'intervento istituzionale può rimanere confinato in attività *a latere* dei *comitati provinciali per la sicurezza* sorretti dall'iniziativa di prefetti che cercano reale qualità ed efficacia in protocolli, anziché nel dato meramente statistico della loro firma. Il ruolo di coordinamento delle province deve andare oltre monocentrismi legati al capoluogo; la messa a regime di prassi amministrative può diventare una buona pratica se si sottopone al dibattito e vive senza fastidio la partecipazione dell'associazionismo, anche quand'è rappresentata da un'organizzazione non governativa. Molto può essere fatto nel rispetto delle rispettive competenze.

L'attenzione dei media, infine, aiuta a non ignorare i problemi, sebbene rischi di alterarne la percezione. La *governance* deve perciò unirsi a scienza e coscienza, tecnica e misura. Esperienze non episodiche, come quella della Regione Emilia-Romagna a sostegno di Enti territoriali, Osservatori e Associazioni volte alla legalità, permettono lavoro, studio, iniziative in grado di tradursi in legislazione e amministrazione⁴⁶. È una strada difficile ma feconda.

In sintesi. La teoria senza prassi è inutile, ma la prassi senza teoria è pericolosa: un pensiero attribuito a molti che piace a pochi. Aspetti della vita sono sperimentazione di una teoria della socialità, ma una teoria della socialità è pur sempre astrazione di aspetti della vita. Il processo non diventa circolare solo se acquista profondità, ottenendo tra le sue spire nuovi significati. Il seguito diventa questione di aggettivi che, nel caso di specie, uniscono l'anormalità di una condotta all'allarme sociale che essa provoca.

Pensando a migliori esempi, si sono riprese teorie note per tempi ignoti che pretendono dalla politica criminale azioni in grado di diventare

⁴⁶ C. BRACCESI, *I progetti-pilota sulla sicurezza: quattro anni di attività nella regione Emilia-Romagna*, in M. R. BARBONI (a cura di), *Città e criminalità*, cit., pp. 107-112; G. G. NOBILI, *Progettare la sicurezza nella città*, in *Il Mulino*, 2017, 3, pp. 410-417; AMAPOLA, *Sicurezza urbana e legalità nelle città*, cit.; R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, cit.

prassi senza, perciò, temere la verifica sul campo di quello spazio particolare rappresentato dalla conurbazione della Riviera emiliano-romagnola: la città che non è città.

Il procedere è stato digitale: un codice binario che ha affiancato coordinate di politica criminale alla legislazione di tolleranza-zero; il monopolio antropologico della città, al senso d'insicurezza amplificato dai social media; la governance multilivello infarcita di tentazioni panpenalistiche, alle funzioni di controllo e di promozione della persona riprese dal patto costituzionale.

Elaborata una ricetta di socialità, il discorso ha quindi assaggiato il presente. Sebbene politica non solo recente potrebbe giustificare un processo alle intenzioni, si è rimasti da esse lontani per dovere scientifico e speranza civica. Ma ci si è comunque trovati vicini – più di quanto possa piacere – al timore che la gestione della comunità diventi un processo paraidelogico privo di dati empirici ed elaborazioni concettuali sopra auspicati.

Pertanto, se è chiaro che la politica criminale espressa da una maggioranza democraticamente individuata ha il privilegio e l'onere della discrezionalità; forse non è altrettanto chiaro che questa discrezionalità trova vincoli nella necessaria razionalità ed efficacia dell'azione politica vincolata da diritti e libertà costituzionali. Nei fatti, una penalità forgiata da una democrazia che non ignora libertà, diritti, doveri, garanzie può ancora sperare in una politica che di criminale, o perlomeno di criminogeno, abbia solo l'oggetto e non il risultato della sua azione.

Abstract: Although not only recent politics could justify a trial of intentions, one has also stayed away from them out of scientific duty and civic hope. But one has nevertheless found oneself close - more than one might like - to the fear that criminal community management will become a paraidological process devoid of empirical data and desired conceptual elaborations. Science of legislation, criminal law, and sociology are possible approaches that criminology should not reject. It is a multidisciplinary science that finds identity in the function performed rather than the means used.

Keywords: Criminal policy – Safe cities - Interinstitutional cooperation - Law and order – Legislation and Criminology.