

Conoscere le mafie, costruire la legalità

Percorsi formativi per le polizie municipali

Regione Veneto- Avviso Pubblico

**La sicurezza urbana: origini, sviluppo e caratteristiche delle politiche di
sicurezza urbana in italia**

Rossella Selmini, Università del Minnesota

Cosa sono le politiche di sicurezza?

Problemi di definizione

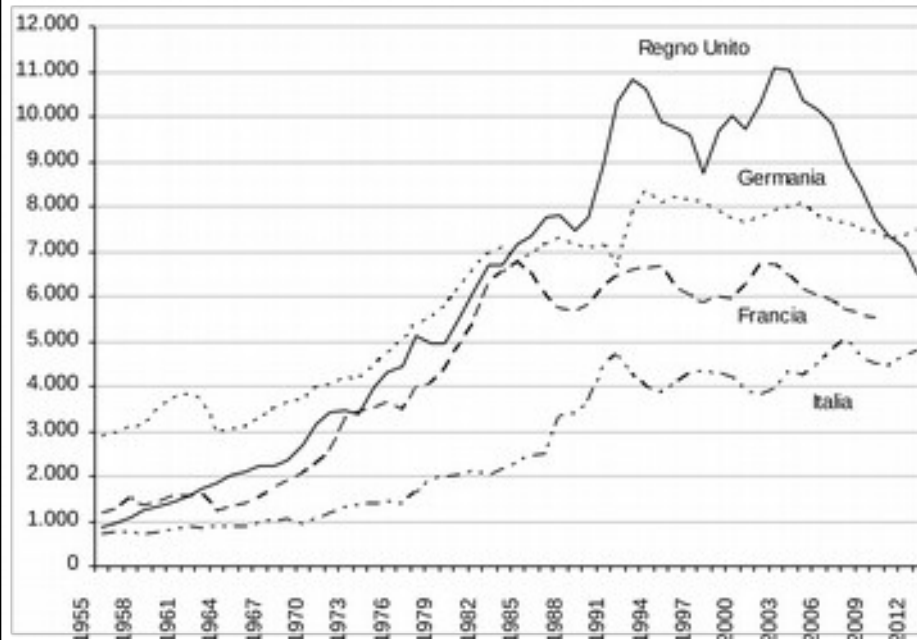
- Cosa distingue le politiche di sicurezza dalle altre politiche criminali?
 - Il contenuto
 - I destinatari
 - I luoghi
 - I promotori
- Cosa distingue la sicurezza urbana dalla “pubblica sicurezza”?

Perchè si sviluppano le politiche di sicurezza urbana?

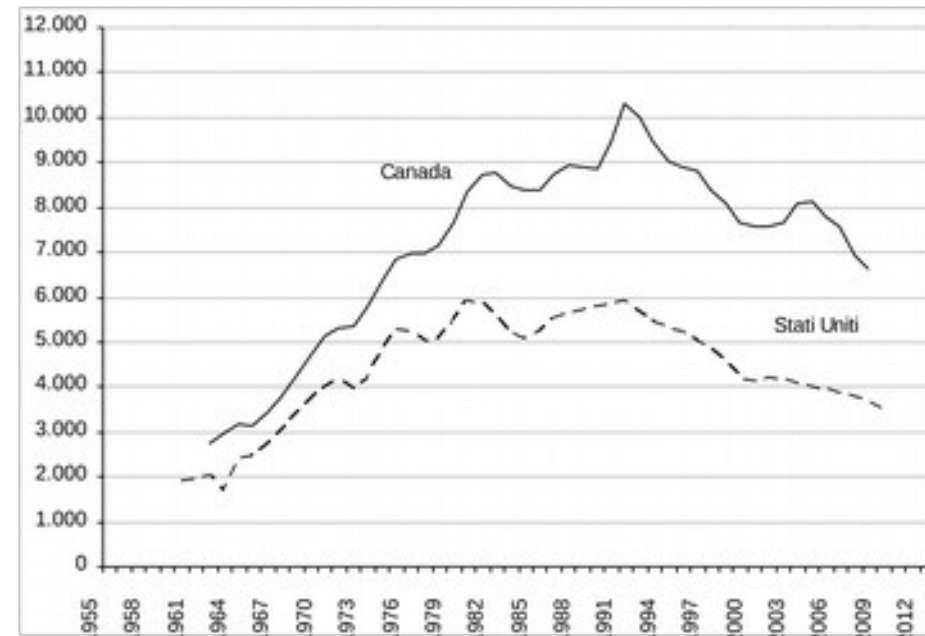
- Crisi degli Stati- nazione e ricerca di protagonismo delle autonomie territoriali
- Crisi delle politiche penali tradizionali
- Le società “ad alti tassi di criminalità”
- Il nuovo ruolo delle vittime
- La paura della criminalità e le «società del rischio»

La criminalità nelle principali democrazie occidentali dalla metà degli anni Cinquanta ad oggi. Totale reati denunciati alle forze di polizia. Tassi per 100 mila abitanti.

Europa



Nord America



Elementi caratterizzanti le politiche di sicurezza

- Ricerca di strumenti non – penali (**nuova prevenzione**, diritto amministrativo)
- Ruolo delle vittime
- Attenzione alla paura del crimine e alle “percezioni”
- Disordine e degrado come nuove emergenze
- Strategie di responsabilizzazione

Il concetto di “nuova” prevenzione in Europa (Robert, 1991)

All'inizio degli anni Novanta si diffonde nell'Europa continentale il concetto di “nuova” prevenzione, i cui elementi caratterizzanti sono:

- 1. estraneità al sistema penale
- 2. coinvolgimento di attori diversi
- 3. attenzione alle vittime
- 4. attenzione alle “inciviltà”

Una definizione di nuova prevenzione

La “nuova prevenzione” è l’insieme delle strategie orientate a diminuire la frequenza di certi comportamenti, siano o meno essi considerati punibili dalla legge penale, attraverso l’uso di strumenti diversi da quelli penali.
(Robert, 1991)

Nuova prevenzione: I soggetti

I soggetti responsabili della prevenzione cambiano : non più – o, perlomeno, non soltanto – gli organi penali dello Stato, ma nuovi attori, quali, per esempio, **gli enti locali, i servizi sociali, il volontariato, le imprese private, i comuni cittadini.**

La “nuova prevenzione” come base delle politiche di sicurezza

- ❑ Combinazione di diverse misure
- ❑ Concetto di “prevenzione integrata”
- ❑ Base delle politiche di sicurezza in molti paesi europei tra gli anni Ottanta e il primo decennio del Duemila.
- ❑ Gradualmente abbandonata nell’ultimo decennio

Lo sviluppo delle politiche di sicurezza in Italia

1994 – 2007: prima fase

- Ruolo delle Regioni e delle Città
- Prevenzione integrata – protocolli e accordi

2007 – oggi: seconda fase

- Centralizzazione
- Criminalizzazione dei problemi sociali e del disordine urbano
- Perdita di ruolo dei sindaci
- Crisi della prevenzione integrata e sociale, prevalenza del controllo
- Nuovi strumenti: ordinanze amministrative, video- sorveglianza, prevenzione situazionale in genere.

Le normative più importanti della fase di centralizzazione

- **Legge 24 luglio 2008 n. 125**

Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica . Modifica i poteri del Sindaco

- **- Legge 28 novembre 2008, n. 186**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina.

- **- Legge 23 aprile 2009, n. 38**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori.

- **- Legge 15 luglio 2009, n. 94**

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica

APPROFONDIMENTI

CLASSIFICAZIONI TRADIZIONALI DELLA PREVENZIONE

(Brantingham e Faust, 1976)

PRIMARIA

è diretta a eliminare o ridurre le condizioni criminogene presenti in un contesto fisico o sociale, quando ancora non si sono manifestati segni di pericolo

SECONDARIA

comprende tutte le misure rivolte a gruppi considerati “a rischio” di criminalità

TERZIARIA

interviene quando un evento criminale è già stato commesso, per evitare ulteriori ricadute

Le tipologie più comuni

- 1. PREVENZIONE SITUAZIONALE
- 2. PREVENZIONE SOCIALE
- 3. PREVENZIONE COMUNITARIA
- 4. PREVENZIONE PRECOCE
- 5. PREVENZIONE PENALE

(Tonry e Farrington, 1995)

Prevenzione situazionale

- Riformare il sistema penale è troppo complesso
- “Cambiare” le persone è impossibile
- Quindi: **cambiamo il contesto e modifichiamo le situazioni**

Prevenzione situazionale

Considera questi aspetti:

- ❑ **C o m e le persone interagiscono tra di loro e con l'ambiente**
- ❑ **L e combinazioni di rischi**
- ❑ **L a ricerca di specifiche soluzioni per ogni reato**

Chi sono gli attori della prevenzione situazionale?

Non (solo) il sistema penale, ma una varietà di agenzie pubbliche e private

- scuole
- ospedali
- Trasporti
- Imprese
-
-

Le soluzioni:

- ☐ Aumentare lo sforzo richiesto per commettere un reato
- ☐ Rendere il crimine meno attrattivo
- ☐ Aumentare il rischio di essere arrestati
- ☐ Ridurre le provocazioni e le tentazioni
- ☐ Rimuovere le giustificazioni

Twenty-five techniques of situational crime prevention

(adapted from *Twenty-five Techniques of Situational Crime Prevention* by Cornish and Clarke (2003).
Each technique has examples listed with it.

Increase the effort	Increase the risks	Reduce the rewards	Reduce provocations	Remove the excuses
1. Harden targets Immobilisers in cars Anti-robbery screens Solid external doors with quality locks	6. Extend guardianship Neighbourhood watch	11. Conceal targets Do not keep valuables in plain sight Off-street parking	16. Reduce frustration & stress Efficient queuing Soothing lighting	21. Set rules Rental agreements Hotel registration
2. Control access to facilities Alley-gating Entry phones/secure entries	7. Assist natural surveillance Improved street lighting Neighbourhood watch hotlines	12. Remove targets Removable car radios Pre-paid public phone cards	17. Avoid disputes Reduce crowding in pubs	22. Post instructions 'No parking' 'Private property'
3. Screen exits Tickets needed Electronic tags for floor stock	8. Reduce anonymity Taxi driver IDs' How's my driving?' signs	13. Identify property Property marking Vehicle licensing	18. Reduce emotional arousal Control violent pornography Prohibit paedophiles working with children	23. Alert conscience Roadside speed display signs' Shoplifting is stealing'
4. Deflect offenders Street closures in red light district Separate toilets for women	9. Utilise place managers Train employees to prevent crime Support whistle blowers	14. Disrupt markets Checks on pawn brokers Licensed street vendors	19. Neutralise peer pressure Campaigns depicting what friends think of risk-taking behaviour (e.g. Speeding & Drug campaigns) "It's ok to say no"	24. Assist compliance Litter bins Public lavatories
5. Control tools/ weapons Tougher beer glasses Photos on credit cards	10. Strengthen formal surveillance Speed cameras Security guards	15. Deny benefits Ink merchandise tags Graffiti cleaning	20. Discourage imitation Rapid vandalism repair	25. Control drugs/alcohol Breathalysers in pubs Alcohol-free events

Limiti e critiche alla prevenzione situazionale

- Efficacia
- Motivazioni
- Tutela delle libertà
- Dislocazione
- “Blaming the victim”
- Costi
- Sicurezza solo per alcuni

La prevenzione precoce o dello sviluppo

- Fa riferimento allo sviluppo delle motivazioni individuali al delitto nel corso della vita e si basa quindi sulla prevenzione di queste motivazioni e/o condizioni criminogene, con riferimento **agli individui, alle famiglie, alle scuole e alla comunità** (Tremblay e Craig, 1995; Homel, 2005, 71].

La prevenzione sociale

Comprende tutte le misure che hanno per obiettivo l'eliminazione o la riduzione dei fattori criminogeni.

Si fonda su una teoria eziologica della criminalità e si propone quindi di intervenire sulle cause sociali, attraverso programmi di intervento a carattere generale in grado di intervenire o modificare le motivazioni che spingono alla criminalità.

La prevenzione sociale

Al centro vi è l'**autore del reato** e la sua **predisposizione individuale alla criminalità**, ma soprattutto rileva il **contesto sociale generale** in cui il reato nasce, inteso però non come “situazione contingente”, ma come insieme di condizioni sociali, economiche, culturali che creano un ambiente favorevole allo sviluppo delle motivazioni criminali.

Prevenzione comunitaria

La prevenzione comunitaria comprende tutte le strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini alla prevenzione, a livello individuale o collettivo, con obiettivi, però, diversi: **dal sostegno sociale alla comunità, al miglioramento dell'ambiente fisico e sociale, fino alla riduzione di opportunità tramite forme diverse di sorveglianza attuate dai cittadini stessi.**

Due modelli di prevenzione comunitaria

- ❑ **Comunità difensiva** – basata sulla paura dell'estraneo e sulla protezione del territorio e dei residenti
- ❑ **Comunità aperta** – basata sulla mobilitazione delle risorse della comunità e su strategie di inclusione (v. studi sul capitale sociale e l'efficacia collettiva)

Esempi di prevenzione comunitaria

- ☐ Mediazione dei conflitti
- ☐ Recupero di aree degradate
- ☐ Rivitalizzazione sociale dell'area
- ☐ “Neighbourhood watch” e forme di sorveglianza comunitaria



Il residence “Garibaldi2 “ a Calderara di Reno (Bologna)

- E' un esempio di intervento di prevenzione sociale/comunitaria combinata con imponenti misure di recupero urbanistico;
- Avviato nel 2003/2004 e ancora in corso;
- Misure sociali: sportello di aiuto, sostegno alle famiglie, attività per i bambini, mediazione dei conflitti...

La crisi della prevenzione sociale

- ❑ Il suo peso nei programmi di sicurezza urbana si è ridotto nel corso del tempo
- ❑ Tende sempre più spesso ad assimilarsi alla prevenzione situazionale (rinuncia a intervenire sulle cause, short-termism, ecc.).
- ❑ Può assumere una funzione “ausiliaria” alla prevenzione situazionale

La crisi della prevenzione sociale

- **Criminalizzazione dei problemi sociali: mendicizia, povertà, prostituzione, devianza giovanile**
- **Problemi che una volta venivano affrontati con misure sociali, oggi sono sempre più spesso affrontati con la prevenzione situazionale o altre forme di controllo (ordinanze amministrative/antisocial behavior orders)**

Invisibilità della prevenzione sociale

- La prevenzione sociale è scomparsa o è solo diventata meno rilevante e a volte quasi “invisibile”?
- In realtà la prevenzione sociale sopravvive, ma a volte sotto etichette diverse (es: riqualificazione urbana)

La crisi della prevenzione sociale

- Ovunque la prevenzione sociale in realtà sopravvive, anche con progetti estesi e rilevanti, tuttavia essa è scomparsa dal discorso pubblico e anche dalla ricerca scientifica.
- Mancano conoscenze approfondite sulla sua estensione, sulle risorse messe a disposizione, sui progetti.

Motivi della crisi

- L'emergere delle politiche di sicurezza
- Approcci alla criminalità caratterizzati dalla prevalenza del controllo e della dissuasione
- Sfiducia nella possibilità di attaccare la criminalità alle radici
- Crisi dello stato sociale
- Criminalizzazione dei problemi sociali



MUNICIPIO DI PALERMO

Ufficio di Polizia Urbana

IL PODESTÀ

Veduto l'art. 206 del regolamento d'Igiene e Polizia in cui è detto:

“Le capre che s'introducono in città per la vendita del latte o per altro motivo, debbono, sia nel tragitto che nei posti di stazione, essere munite di museruola, atta ad impedire ai detti animali qualunque danno alla pubblica ed alla privata proprietà,,,”

Veduto l'art. 153 della vigente legge Comunale e Prov., in esecuzione alla cennata disposizione

ORDINA

A datare dal 15 corr. le capre dovranno essere munite di museruola, giusta la suddetta disposizione.

Si procederà a carico dei contravventori ai sensi di legge.

Gli agenti municipali e quelli della forza pubblica sono incaricati della rigorosa esecuzione della presente ordinanza.

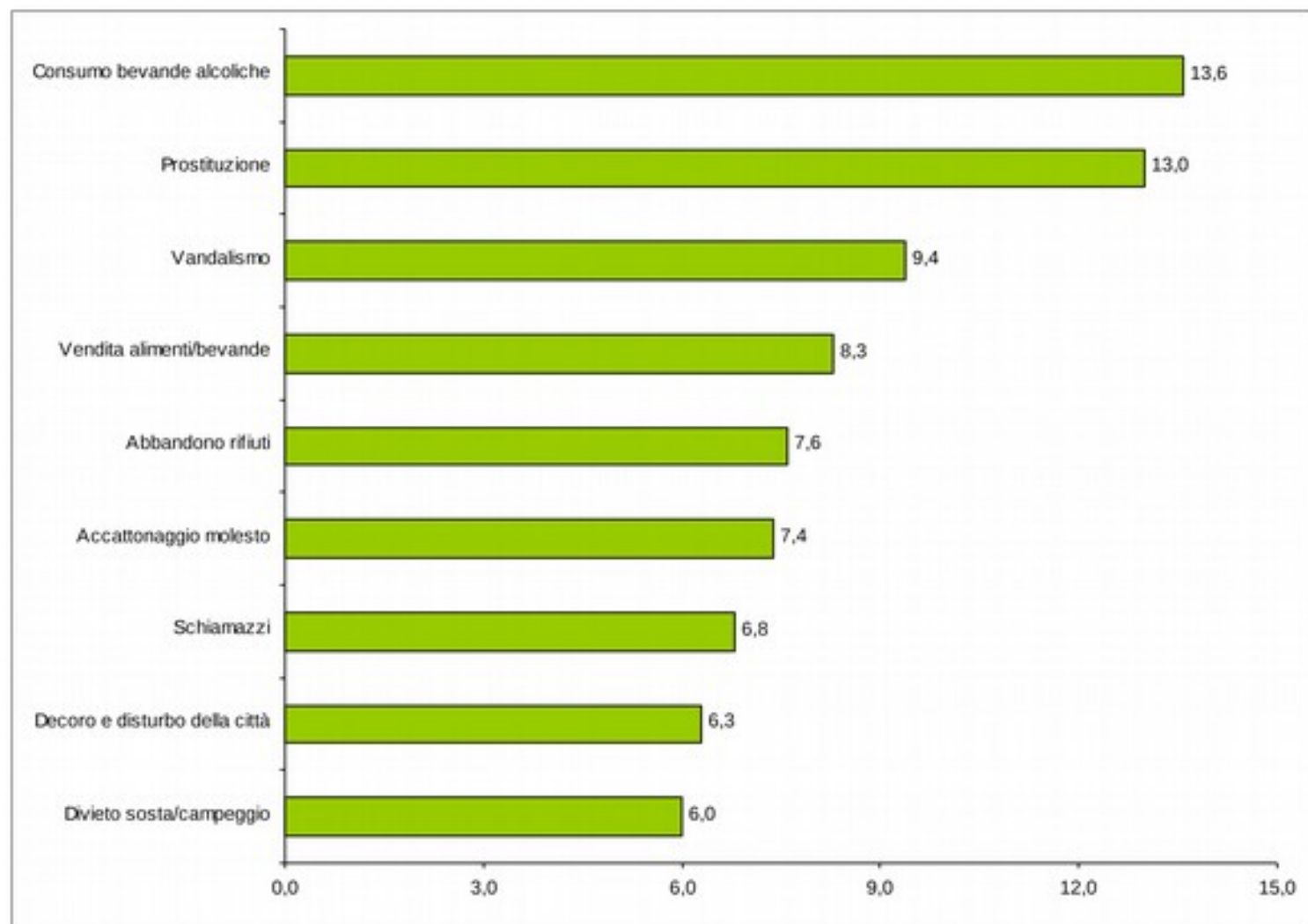
Palermo, 1° Novembre 1928 - Anno VII

IL Segretario Generale
G. Rosciglione

IL PODESTÀ
S. DI MARZO

Uno
strumento
antico...

Ordinanze amministrative emesse
Luglio 2008 – Agosto 2009 – Cittalia



2008: Riforma art. 54 del TUEL

- Attribuisce al Sindaco la possibilità di emettere ordinanze sindacabili ANCHE contingibili e urgenti (rende “ordinario” un potere “straordinario”).
- Le ordinanze diventano uno strumento di routine per la gestione dei problemi urbani
- Il Sindaco agisce come “ufficiale di governo”, sottoposto al controllo del Prefetto

D.M. 5 agosto 2008

- Definisce la sicurezza urbana come:
- “un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”

D.M 5 agosto 2008

- Definisce i 5 ambiti in cui i sindaci possono emettere ordinanze “anche contingibili e urgenti”:
- 1) situazioni urbane di degrado e isolamento che favoriscono l’insorgere di fenomeni criminosi....
- 2) situazioni di danneggiamento del patrimonio pubblico e privato....

D.M 5 agosto 2008

- 3) incuria, degrado, occupazione abusiva di immobili...
- 4) situazioni che costituiscono intralcio alla vivibilità o che alterano il decoro urbano...
- 5) comportamenti che possono offendere la pubblica decenza....

La sentenza della C.C. n. 115 del 7 aprile 2011

- Dichiarò illegittimo il quarto comma dell'art.54 del T.U.E.L, nella parte che aveva permesso al sindaco la possibilità di emanare provvedimenti “anche contingibili e urgenti”.
- Riafferma i principi di legittimità delle Ordinanze sindacali: **imprevedibilità, provvisorietà, impossibilità di fronteggiare la situazione con strumenti ordinari**
- Richiama al principio di legalità

In altri paesi...

- ❑ Spagna: “ordenanzas de civisme”
- ❑ Belgio: legge federale che regola «Le inciviltà»
- ❑ Gran Bretagna (2000-2011): anti-social behaviors orders, poi trasformati in “anti- criminal orders”
- ❑ Francia: ordinanze sindacali o prefettizie



L'ARRÊTÉ ANTI-BURKINI VALIDÉ A CANNES



I comportamenti antisociali

**“E’ antisociale ogni comportamento aggressivo, intimidativo e ogni attività distruttiva che danneggi o distrugga la qualità della vita di un ‘altra persona”
(Home Office website, 2010).**

- Problemi di strada (intimidazioni, ubriachezza, mendicizia, bighellonaggio...)
- Problemi di vicinato (rumori, molestie, conflitti)
- “crimini ambientali” (spazzatura, graffiti, vandalismo)

Procedure per gli ASBO

- ❑ La comunità è invitata a riportare segnalazioni di comportamenti antisociali alle autorità locali
- ❑ Le autorità locali (Chief officers of Local Police, the British Transport Police, social landlords, Housing Action Trust and County Councils, social services, municipalities) chiedono l'emissione di un ASBO
- ❑ L'ASBO è emesso da: Magistrates' Court, County Court, o Criminal Court.

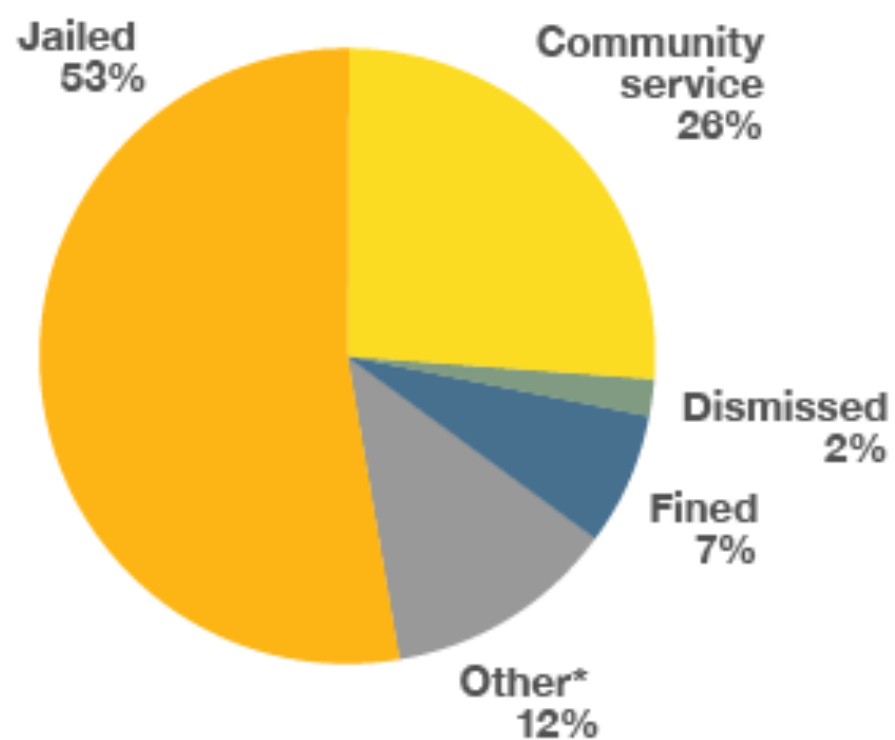
Contenuti di un Asbo

- **Imposizioni o divieti a tenere un certo comportamento (durata minima due anni, massima indefinita)**
- **La violazione di un ASBO comporta una sanzione penale (fino a un massimo di 5 anni)**

Caratteristiche degli Asbo

- I destinatari devono avere più di 10 anni;
- Devono aver agito in maniera “antisociale”;
- L'ordine si rende necessario per la protezione della comunità da questi comportamenti

What happens to those who breach Asbos?



*includes one day in police cells, restraining order, travel restriction order, driving disqualification

Source: Home Office Data from 2000-2008

Ordini civili americani

- **Stay Out of Drug Area;**
- **Stay Out of Prostitution Area;**
- **Park exclusion orders;**
- **Trespass laws;**
- **Gangs injunctions;**
- **Juvenile curfews.**

Ordini civili americani

- [?] G l i ordini civili americani sono emessi da giudici**
- [?] S o n o atti amministrativi la cui violazione è punita con il carcere**
- [?] Ridisegnano lo spazio urbano creando zone da cui certe persone sono escluse**

Le similitudini tra queste nuove forme del controllo urbano

- ❑ **La natura legale “ibrida” (amministrativo/penale)**
- ❑ **I gruppi sociali che rappresentano l’obiettivo primario dell’intervento (poveri, minoranze etniche, nomadi, giovani...)**
- ❑ **La deriva**
- ❑ **Le culture penali e politiche che li sostengono**
- ❑ **L’aumento della punitività a livello reale o simbolico**
- ❑ **La criminalizzazione dei problemi sociali e del disordine urbano**

Domande aperte

- E' possibile intervenire sui sintomi senza trascurare le cause?
- E' possibile una cooperazione istituzionale non asimmetrica?
- Quale ruolo dei Sindaci?
- Quale ruolo delle Regioni?
- Quale ruolo delle Polizie locali?