

# DAL CONTROLLO DEL TERRITORIO ALLA CERTEZZA DELLA PENA

a cura di  
**Francesco Carrer**

**SICUREZZA  
CIVILE**



**FrancoAngeli**

## SICUREZZA CIVILE

**L'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia** ha, tra i suoi obiettivi, quello di migliorare le professionalità della categoria, espressione anch'essa di un modello di sicurezza nazionale e unitario, attraverso l'approfondimento e lo studio di tematiche concernenti la funzione di polizia, l'ordine e la sicurezza pubblica. La collana *Sicurezza civile* nasce per raccogliere i contributi di studiosi e accademici e le esperienze di coloro che nella realtà quotidiana sono interessati alla gestione civile della sicurezza interna del nostro Paese.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# **DAL CONTROLLO DEL TERRITORIO ALLA CERTEZZA DELLA PENA**

a cura di  
**Francesco Carrer**

**FrancoAngeli**

**SICUREZZA  
CIVILE**

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

## *Indice*

<b>1. Introduzione. Le politiche della sicurezza</b> , di <i>Enzo Marco Letizia</i>	pag.	7
<b>2. La sicurezza urbana: profili di coordinamento e di integrazione tra Stato e autonomie</b> , di <i>Luciano Vandelli</i>	»	21
<b>3. Verso un modello di sicurezza urbana di tipo situazionale</b> , di <i>Gian Domenico Comporti</i>	»	27
<b>4. Il ruolo della Regione per la sicurezza urbana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione</b> , di <i>Marco Andrea Seniga</i>	»	37
<b>5. I controlli sulle attività economiche commerciali e il loro riflesso sulla sicurezza urbana</b> , di <i>Elena Fiore</i>	»	49
<b>6. Reato di immigrazione clandestina ed aggravante della clandestinità: modelli di un diritto penale della sicurezza o manifesti di una “deriva securitaria”?</b> , di <i>Filippo Bellagamba</i>	»	71
<b>7. Migrazione, una sfida per la democrazia</b> , di <i>Mario Patrono</i>	»	89
<b>8. A proposito della certezza della pena. I limiti della legislazione premiale: verso la riforma della legge Gozzini?</b> , di <i>Vittorio Borraccetti</i>	»	93
<b>9. Le nuove regole sulle intercettazioni e il dualismo tra Pubblico ministero e Polizia giudiziaria</b> , di <i>Giuseppe Tiani</i>	»	99
<b>10. Riparto di competenze e nuovo concetto di sicurezza urbana, dal coordinamento tecnico al controllo del territorio</b> , di <i>Mauro Mancini Proietti</i>	»	107

<b>11. La funzione del coordinamento tecnico delle forze di polizia, di <i>Francesco Tagliente</i></b>	pag.	147
<b>12. Controllo del territorio, certezza della pena e coordinamento delle risorse, di <i>Francesco Carrer</i></b>	»	157
<b>Gli autori</b>	»	185

## *1. Introduzione.*

### *Le politiche della sicurezza*

di *Enzo Marco Letizia*

Si chiama “bollard” e potrebbe diventare sinistramente il simbolo della ricerca di sicurezza di questo secolo che si direbbe segnato dalla minaccia e dalla paura.

Esiste una tendenza dei paesi industrializzati che integra arroccamento e divisione con sociale e territoriale. Con essa si afferma una cultura dell’egoismo e del “privato” individuale e di gruppo, una cultura etnica e localistica. Si strutturano quartieri esclusivi con vere e proprie cinte murarie come le città del medioevo. Scrive Scott Turow che in California esistono comunità dotate di mura, fossato, ponte levatoio e un aggeggio chiamato “bollard” che blocca con un cilindro metallico lungo quasi un metro i veicoli non autorizzati.

Negli Usa esistono almeno cinquantamila comunità chiuse dove vivono oltre trenta milioni di americani. Si ingaggiano polizie private, tanto che il numero dei poliziotti privati ha superato di gran lunga quello delle polizie locali e federali messe insieme. Cresce l’insofferenza verso l’*altro*; non solo l’immigrato ma anche il connazionale diverso. Crescono l’intolleranza e la violenza che si manifestano anche nel rifiuto ad accollarsi sia pure minime parti dei costi sociali comuni. Si dilegua, insomma, la coscienza del bene comune. Ma è questa la sicurezza che vogliamo per noi e per il futuro dei nostri figli? Un’armonia fittizia nella quale alla paura si oppongono solo isolamento, autodifesa, egoismo, repressione? Per garantirci protezione e tranquillità dobbiamo trasformare le nostre città in fortificazioni, le nostre istituzioni in fredde fortezze assediate?

Intorno a questi interrogativi l’Associazione nazionale funzionari di polizia ha promosso uno studio sulle politiche della sicurezza urbana, analizzando le modalità del controllo del territorio e la necessità della certezza della pena, con l’intento di mettere le basi per una riflessione tecnica e giuridica, profonda e consapevole, al fine di contribuire al dibattito in corso nel Paese; un dibattito innescato da convinzioni e percezioni radicate in un’opinione pubblica che colloca il tema della sicurezza ai primi posti fra le proprie priorità.

Viviamo in un'epoca densa di contraddizioni. La globalizzazione è un fenomeno consolidato ma forse la necessità di essere cittadini del mondo ha diluito la probabilità di fare parte di una comunità e di esercitare davvero i diritti e i doveri della cittadinanza.

Un sociologo di grande successo l'ha definita società liquida, in cui prendono corpo anche identità poco tangibili, dovute a processi di appartenenza non interamente vissuti e consapevoli.

I processi di riconoscimento dei cittadini con il proprio territorio assumono, a volte, connotati negativi: un localismo che degenera in campanilismo, in arroccamento difensivo, in esclusione ed isolamento.

Si parla di deterritorializzazione, per definire questa sorta di desertificazione del tessuto sociale. Ed è sicuramente necessario dare luogo ad azioni per una rinascita dei luoghi, in modo da reagire alla "lobotomia dello spirito locale" che segna la rottura con l'ambiente in cui si vive ed incrementa l'erosione dei vincoli di coesione sociale.

Se è vero che il degrado dei vincoli identitari e comunitari contribuisce a limitare drasticamente la capacità di produrre sicurezza, è proprio dalla dimensione territoriale che si deve ricominciare ad operare per produrre una vera e propria riedificazione che è sociale, ma soprattutto morale, civile e democratica.

Gli operatori della sicurezza possono esserne motori, grazie al loro radicamento nel territorio, alla loro consuetudine all'ascolto, al loro contatto quotidiano con i bisogni e le aspettative, con le istanze e le critiche dei cittadini.

Nel confronto che si è tenuto durante il nostro seminario si sono avviate analisi che rispecchiavano luci ed ombre, aree di crisi e casi di eccellenza in grado di darci conforto nel percorso verso una concezione nuova e moderna di sicurezza. Che, come è stato sottolineato nei contributi appassionati di Marco Andrea Seniga e di Elena Fiore, non può limitarsi unicamente al contrasto a fenomeni di criminalità, poiché l'allarme sociale e il senso di insicurezza vengono alimentati non solo dai reati ma anche da comportamenti incivili e da fenomeni di degrado fisico, urbano e sociale.

Una situazione che necessita quindi della costruzione di una cultura della sicurezza e dell'armonia sociale che deve andare di pari passo con processi di inclusione interculturale e intergenerazionale, con la comprensione di fenomeni complessi, dalle tendenze urbanistiche e abitative, ai mutamenti demografici, dalla conciliazione delle differenze culturali e religiose alla promozione di azioni per l'abbattimento delle disuguaglianze e per il superamento del "sentimento di ingiustizia".

Il territorio è dunque l'arena dei conflitti, rappresenta la scala per misurare e mettere alla prova gli indicatori del malessere, è lo scenario nel quale si consumano reati, trasgressioni, comportamenti irregolari o illeciti. E nel quale si respira una inquietante aria di indulgente accettazione dell'illegali-

tà, che in qualche caso, dobbiamo ammetterlo, ha contagiato perfino qualcuno, più vulnerabile, più disilluso, tra coloro che dovrebbero garantire ordine e sicurezza.

Elena Fiore fa emergere con evidenza la questione della terzietà e dell'imparzialità dell'azione della polizia locale denunciando, ad esempio, le pressioni degli amministratori locali finalizzate a non far intervenire con azioni repressive gli addetti al controllo sull'abusivismo commerciale «che non deve intendersi unicamente la vendita di prodotti su area pubblica da parte di soggetti, in genere extracomunitari, privi di titolo autorizzativo commerciale, ma anche quelle forme, più occulte, di irregolarità» nei centri commerciali. Si tratta di una criticità di primaria importanza, poiché la polizia locale, oltre al commercio, ha competenze dirette sui controlli edilizi, ambientali ed in genere su ogni attività di rilascio di licenze e concessioni da parte dell'ente comunale che sono l'oggetto principale delle corruzioni poste a base dei decreti di scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose.

Infatti, è noto che il contatto con il mondo delle imprese presenta molteplici profili di interesse per le organizzazioni di stampo mafioso non solo quelli, più conosciuti e di maggiore allarme sociale, di tipo meramente estorsivo ed usurario.

Diverse inchieste hanno rilevato che la pressione della criminalità organizzata sulle attività economiche è tanto rilevante da indurre alcune realtà imprenditoriali a rivolgersi spontaneamente al "capo clan", quasi ad "esorcizzare" l'effetto estorsivo, prima di iniziare l'attività di impresa; è emerso altresì che grandi gruppi nazionali affidavano la rappresentanza in esclusiva a soggetti riconducibili ai clan, così da ottenere l'ulteriore effetto di facilitare l'inserimento dei propri prodotti sul territorio, grazie all'attività di diretto "convincimento" perpetrato dalle organizzazioni criminali sui rivenditori.

L'intervento della mafia nell'economia non solo corrompe il tessuto sano dell'economia legale, alterando i meccanismi concorrenziali e gli equilibri di mercato, ma crea aree di consenso sociale all'interno delle quali si generano perversi ed innaturali rapporti in cui sembra smarrito definitivamente il senso delle regole: si rompe il confine tra aggressore e vittima.

Si va dal mafioso-imprenditore all'imprenditore-mafioso, passando per l'imprenditore contiguo. In tale contesto, il mafioso-imprenditore è un vero e proprio associato alla consorteria criminale che svolge anche l'attività economica legale, spesso quale paravento e con l'unico scopo di riciclare i proventi dell'attività delittuosa che rimane primaria. L'imprenditore-mafioso è essenzialmente un imprenditore che non necessariamente partecipa alle attività illecite del gruppo, ma ne sfrutta le utilità traendo vantaggi per la propria attività economica e contemporaneamente assicurandone al gruppo criminale. L'imprenditore contiguo è rappresentato dall'operatore economico che si rende disponibile per favorire in alcune occasioni la cri-

minalità organizzata con il semplice scopo di non ricevere troppi danni. Mentre per i primi due si tratta di veri e propri partecipi del gruppo criminale, quest'ultimo, pur non partecipando all'organizzazione, di fatto ne moltiplica la forza sul territorio.

Si è prodotto, perciò, un nuovo ceto di imprese legalizzate che non necessita più, in molti casi, di far valere la forza intimidatrice dell'organizzazione di stampo mafioso da cui promana; per acquisire e consolidare la propria posizione dominante sul mercato legale di riferimento è sufficiente la forza del denaro, di cui dispone in misura tendenzialmente illimitata. Tutto ciò risulta favorito da sofisticati sistemi per il trasferimento del denaro illecito verso imprese apparentemente estranee ad ogni diretto collegamento con la criminalità, per effetto di continue variazioni di organigrammi societari, creazione di gruppi societari nonché aggregazioni di imprese.

Le figure di imprenditore appena descritte circoscrivono l'alveo nel quale si trova ad operare, e con il quale si deve confrontare nella specifica area di mercato la libera impresa.

I margini appaiono ancora più ristretti nel caso in cui le attività imprenditoriali incrociano il settore degli appalti pubblici ove il complesso rapporto mafia-impresa, di per sé già deleterio, degenera ulteriormente per l'ingresso di un terzo protagonista, la Pubblica amministrazione che, per i cospicui capitali che è in grado di mettere in circolazione, rischia di diventare il più grande fornitore di liquidità per la criminalità organizzata.

Non vi è settore della Pubblica amministrazione nel quale le indagini non abbiano registrato e dimostrato il dispiegarsi dell'illecita influenza dei gruppi di stampo mafioso, direttamente ovvero per il tramite di figure imprenditoriali o politiche espressive degli interessi di costoro. Correlativamente, non vi è indagine su organizzazioni mafiose che non riveli preoccupanti fenomeni di penetrazione corruttivo-collusiva nelle istituzioni.

È certamente una terminologia forte, ma utile ad evidenziare un diffuso clima di condizionamento mafioso delle amministrazioni, condotto attraverso l'infiltrazione negli organi elettivi e nella burocrazia che, divenendo rappresentativi degli interessi dei gruppi affaristico-criminali o essendo espressione diretta di questi, provvedono, attraverso l'infedele attività, a compiere l'opera di esautorazione di tutto il complesso normativo diretto a garantire, in particolare, la legittimità delle procedure ad evidenza pubblica di individuazione del contraente e le successive fasi di sviluppo delle opere e dei servizi pubblici.

In tali casi l'intera gestione dell'attività economica di pubblico interesse diventa motivo di accordi *contra legem* tra i diversi soggetti che intervengono nel processo, per ciascuno dei quali è individuabile un vantaggio: per la parte politico-amministrativa collusa, flussi costanti di finanziamento illecito; per il gruppo criminale, risorse finanziarie pulite; infine, per l'im-

presa, la possibilità di accedere al settore degli appalti pubblici a scapito di altre imprese.

In realtà le organizzazioni criminali si assicurano un ulteriore vantaggio che è quello del controllo delle attività economiche nel territorio di pertinenza nonché la possibilità di dispensare lavoro a singoli e piccole imprese, garantendosi così il consenso sociale e una rilevante influenza elettorale che le consente di interloquire con rappresentanti del mondo politico e amministrativo disponibili alla corruzione, scambiando la propria disponibilità per assicurarsi il serbatoio di voti in dotazione.

Dunque la contiguità delle strutture burocratico-amministrative a soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali si riscontra quasi sempre in corrispondenza di gravi ed accertate deficienze organizzative e di consunzione delle amministrazioni pubbliche.

La notevole propensione a sfruttare anche il più sottile spiraglio, dimostrata dalle organizzazioni mafiose, fa sì che spesso l'intreccio mafiapolitica divenga secondario rispetto al connubio che si determina con l'apparato burocratico, sempre più arbitro diretto dei processi decisionali della Pubblica amministrazione e meno soggetto, rispetto a chi è investito di ruoli elettivi, a rischi di ricambio o rotazione.

Perciò, la sfida è difficile anche perché in questo clima si combinano insicurezza, diffidenza e incertezza: hanno perso credibilità l'interlocutore istituzionale, gli organi di vigilanza e controllo, l'intera impalcatura del *Law enforcement*.

Inoltre, come osserva con la consueta lungimiranza Carrer, alcune esperienze positive, dai Protocolli d'intesa e dai Contratti di sicurezza agli accordi tra Regioni e Ministero, sono minacciate dalla crisi e dalla disattenzione colpevole dei governi che non considerano le risorse relative a professionalità e strutture un investimento prioritario per la sicurezza e lo sviluppo del Paese. Scarse risorse economiche, limiti organizzativi, resistenze sottoculturali, recenti e prossime misure normative circoscrivono ed erodono le potenzialità del patrimonio informativo derivante dall'attività di ascolto e controllo del territorio. Con il rischio di interrompere quelle nuove o rinnovate forme di assistenza e di collaborazione tra forze di polizia e cittadini che si sono sviluppate in questi anni. Forme promosse, lo sottolinea Luciano Vandelli, dal legislatore costituzionale con «il dovere di collaborazione, da parte dello Stato, delle regioni, degli enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, al perseguimento delle condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini». Tanto che, prima in modo sperimentale poi in forme consolidate, si sono realizzati patti che «hanno visto convergere competenze, personale, risorse statali, regionali e comunali nel condiviso obiettivo di contrastare fenomeni d'insicurezza, recuperare aree degradate, migliorare le condizioni di vita e la percezione della sicurezza da parte dei cittadini».

Peraltro, il sentimento dell'insicurezza è alimentato dal fallimento delle ideologie; il cosiddetto turbocapitalismo e la sua crisi hanno messo in discussione il *welfare state* come sistema regolatore della paura e dei diritti di garanzie e di libertà fondamentali e tradizionali: l'*habeas corpus*, la proprietà privata, l'autonomia negoziale, il suffragio universale, i diritti politici che producevano un livello accettabile di sicurezza individuale o collettiva.

Instabilità dei mercati, cambiamenti demografici, grandi migrazioni, evoluzione dei sistemi produttivi dei paesi più ricchi hanno contribuito a creare elementi di incertezza, dalla contrazione delle retribuzioni, all'incertezza dei rapporti contrattuali all'erosione di alcuni privilegi, quelli che i sociologi legano alla lotteria naturale, l'essere nati cioè dalla parte giusta del pianeta o della nazione. La frammentazione del tessuto sociale che ne deriva sembra minacciare la coesione della società, indebolire il senso di appartenenza, indurre "apatia" politica, alimentare la criminalità e la corruzione, fomentare fondamentalismi di vario genere, diffondere l'uso di sostanze alteranti la consapevolezza e la responsabilità.

Da qui, da un'onda crescente di solitudine e frustrazione, emerge una sconfinata richiesta di protezione e una esigenza di sicurezza e di incolumità che investe i cittadini prescindendo dalla loro posizione sociale, dal loro livello culturale e dalle loro credenze religiose. A questo si aggiunge l'antagonismo tra le popolazioni occidentali e le masse di migranti, disperati e deboli, ma che suscitano un'ostilità e rappresentano una indistinta minaccia a privilegi sempre più minacciati dalla crisi. In questo contesto il ripiegamento individualistico dei cittadini sembra senza alternative. La loro richiesta di sicurezza - come le ragioni della loro paura - è divenuta più pressante registrando un drastico passaggio da una visione positiva della richiesta di sicurezza a una visione negativa di deriva securitaria, da una concezione della sicurezza come riconoscimento dell'identità delle persone e della loro partecipazione a una concezione della sicurezza, intesa come semplice difesa degli individui da possibili aggressioni, e come repressione e severa punizione della trasgressione, della devianza e addirittura della "diversità".

Si tratta di una concezione del controllo più che della sicurezza, che si concentra sulla difesa del territorio, sulla militarizzazione delle città e delle singole abitazioni, sulla messa sotto tutela di alcune categorie sociali, sull'uso di "sceriffi" privati e soprattutto sul "rigore penale". È quel processo che Loic Wacquant ha definito come passaggio «dallo stato sociale allo stato penale», che in alcuni paesi viene attuato attraverso un incremento della sorveglianza e dei controlli, in altri invece con il ricorso a leggi speciali e poteri straordinari. L'Italia, nell'ultimo decennio, non ne è stata immune e il suo legislatore in perenne emergenza, come scrive Filippo Bellagamba, ha costellato la produzione normativa penalistica «di una pluralità di pacchetti sicurezza, al punto che non è parso eccessivo parlare di un sistema asistemico di giustizia emotiva che, traendo spunto da fatti di cro-

naca giudiziaria particolarmente cruenti o ricorrenti - a cui il potere esecutivo, in particolar modo, tenta di dare ciclicamente soluzione - si fonda su una pletora di norme particolarmente rigorose ed inflessibili, le quali tuttavia spesso mostrano un'altrettanto inflessibile incapacità di essere efficaci e di conseguire lo scopo per cui sono state introdotte. Sicurezza è divenuta, così, la parola d'ordine o, se si preferisce, la parola magica per dare soddisfazione ad un impellente bisogno di tranquillizzare l'opinione pubblica, rassicurandola sulla efficienza (reale o soltanto ipotizzata) e tempestività della lotta a fenomeni diversi, aventi come denominatore comune quello di suscitare notevole allarme sociale, nella prospettiva di ostentare all'elettorato un attivismo repressivo che tuttavia, di sovente confligge con l'adeguatezza del rimedio proposto e con il risultato realmente ottenuto».

La creazione di uno stato di emergenza permanente è diventata una pratica e lo stato di eccezione costituisce il paradigma di governo dominante in molti paesi occidentali. La crisi di rappresentatività politica comporta sempre più una dislocazione dei conflitti che inevitabilmente finiscono per riversarsi irrisolti nella sfera penale. I cittadini vorrebbero essere immunizzati. L'attuale domanda di sicurezza sottintende una visione del mondo fondata sul binomio amico-nemico e traccia in tal modo il solco all'interno del quale s'inscrivono necessariamente le risposte politiche.

Di qui la necessità di un progetto per la sicurezza da parte della classe politica italiana, che uscendo dalla logica dell'emergenza, indirizzi verso forme più civili di convivenza a cominciare dal territorio. Un progetto che preveda anche interventi diversificati, come ricorda Mario Patrono: «A me sembra che la strada da battere possa e debba essere un'altra: una eguale integrazione, come risultato finale, richiede politiche di integrazione diverse per gruppi disomogenei».

La disciplina vigente consente di dare un'articolata risposta al bisogno dei cittadini e corrisponde, come evidenzia Luciano Vandelli, «alla complessità sostanziale delle questioni: i sintomi di degrado, i fenomeni di insicurezza urbana hanno una natura complessa e composita e richiedono inevitabilmente, per loro natura, delle risposte composite, che mobilitano diversi strumenti giuridici (tra cui le ordinanze contingibili e urgenti del sindaco), varie istituzioni, molteplici tipi di politiche pubbliche: che, ben al di là delle stesse competenze in materia di polizia amministrativa locale, coinvolgono tematiche e politiche tipicamente locali, a partire da quelle sociali, edilizie, urbanistiche, del traffico e della mobilità, ecc. ecc., da modulare e collocare in una prospettiva di temperamento, di collaborazione e, se del caso, di integrazione con le competenze di altri soggetti, a partire dalle attività statali che riguardano l'ordine pubblico e la sicurezza». L'indirizzo politico dovrà dunque porsi l'obiettivo di una disciplina unitaria in una logica che garantisca l'autonomia del territorio finalizzata a dar soluzione alle questioni della sicurezza nel luogo, nelle circostanze e nel momento d'inte-

resse. La Corte Costituzionale ha recentemente ribadito che la materia sicurezza «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale».

Gian Domenico Comporti sottolinea che «all'interno dell'ordinamento nazionale si assiste allo sviluppo di un *sistema integrato di sicurezza* che appare in linea con il principio costituzionale di sussidiarietà verticale. Per un verso, infatti, la materia di competenza statale ordine pubblico e sicurezza intercetta diverse altre materie di competenza regionale e locale come la tutela del lavoro, le professioni, la tutela della salute, il governo del territorio, i porti e aeroporti civili, i servizi sociali: tanto da fare dubitare che di vera e propria materia si tratti piuttosto che di nozione trasversale, a carattere plurale e relazionale, che si risolve in un sistema interconnesso di misure diverse. Per altro verso, il tendenziale spostamento a livello comunale delle funzioni amministrative deputate a fornire primaria risposta alle esigenze manifestate dalle collettività locali, ha concorso ad individuare nei singoli contesti urbani gli ambiti geografici e valoriali di riferimento delle politiche di sicurezza». Dunque, si sta sempre più consolidando a livello di principi un concetto di sicurezza e ordine pubblico, come osserva Claudio Meoli, che include non soltanto funzioni di tutela e conservazione dell'ordine giuridico ma anche «fenomeni tendenti a contribuire al benessere, al progresso e allo sviluppo della comunità».

L'analisi di Comporti conclude che siamo in «un modello di sicurezza tipo *situazionale* che, in luogo di quello posizionale del passato, mira a governare non solo la devianza criminale ma anche le cause dei fenomeni di insicurezza percepiti a livello locale attraverso l'affinamento della capacità di collocarsi in presa diretta con i problemi piuttosto che affidandosi alla posizione attribuita ai centri di competenza entro un astratto disegno organizzativo». Evidenziando, altresì, due criticità: «da una parte, più gli strumenti di azione si avvicinano ai contesti che alimentano i circuiti politici elettorali locali più rischiano di caricarsi di impropri contenuti ed appare, allora, necessario recuperare il senso del limite e dello scopo della funzione, come testimonia lo scatenamento di ordinanze regolatorie cui stiamo assistendo per effetto dell'ampliamento del potere sindacale di cui all'art. 54 del TUEL. D'altra parte, quanto più le strategie di intervento si diversificano e si parcellizzano, tanto più appare necessario un consapevole investimento in mezzi, personale e conoscenze onde evitare che il pluralismo degli strumenti si traduca in dilettantismo».

Al riguardo, con riferimento ai nuovi poteri d'ordinanza dei sindaci in tema di sicurezza urbana Alessandro Pajno osserva che esso è stato inteso da questi ultimi come un potere normativo, che abilita i sindaci ad introdurre discipline volte a contrastare, attraverso prescrizioni e divieti a regime, e

non come potere straordinario, diretto a rimuovere ciò che è oggetto di pericolo e che rischia di provocare degrado. Pajno, proseguendo nella critica, evidenzia che «una situazione del genere, come è naturale, pone numerosi problemi. Sotto il profilo della legittimità i provvedimenti in questione risultano adottati nell'esercizio di un potere della legge non riconosciuto ai sindaci, o se problematicamente riconosciuto esistente (a seguito della locuzione "anche" contenuta nell'art.54, comma 4, T.U. n. 267/2000) probabilmente non conforme al quadro costituzionale. La maggior parte delle ordinanze è priva di una limitazione temporale, necessaria a causa della natura contingibile dei provvedimenti, la cui inesistenza è stata sempre ritenuta dalla giurisprudenza ragione di illegittimità. Sotto questo profilo, ciò che colpisce è che, anche nei casi in cui più facile sarebbe stato adottare provvedimenti puntuali (ad esempio, di sgombero di immobili abusivamente occupati, o di rimozione di ostacoli lungo la sede stradale), molti sindaci hanno preferito adottare provvedimenti generali, ponendo divieti di occupazione o prescrivendo comportamenti positivi (di dubbia legittimità) a carico di proprietari d'immobili: segno, questo, del fatto che il potere che i sindaci si aspettavano di ricevere era in realtà un potere normativo generale».

Sulla necessità di recuperare il senso del limite dei poteri, richiamata da Comporti, si veda anche la sentenza della Corte Costituzionale n.167/2010, la quale ribadisce che le regioni e le province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa sia alla prevenzione dei reati, sia al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo in senso stretto, quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. Rientrano, invece, fra i compiti di polizia amministrativa, di competenza regionale, le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze delle regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificatamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (la Corte Costituzionale, dunque, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.8, comma 6, della legge regionale n. 9 del 2009, in riferimento all'art.117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che «*nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalla normativa statale, la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana negli ambiti territoriali di riferimento*». Tale norma regionale, infatti, disciplina non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collabora-

zione con le forze della polizia dello Stato, in evidente violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica).

Perciò il coordinamento dei distinti livelli di governo territoriale è essenziale per garantire la sicurezza nelle città e nel territorio extraurbano. In tale attività sia il prefetto sia il questore sono la cerniera, l'una d'indirizzo politico, l'altra tecnico operativa, tra Stato ed Autonomie locali. Francesco Tagliente, questore di Firenze, ben evidenzia che con l'adozione del modello organizzativo del coordinamento si è realizzato un indirizzo unitario in cui sono garantite le autonomie degli organismi coordinati, attraverso due strumenti: il primo è dato dal comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica; il secondo, nato da una prassi concertativa, è il tavolo tecnico del questore ove si pianificano gli interventi. L'esperienza fiorentina - in particolare quella del tavolo tecnico - ha consentito un costante flusso informativo, sia orizzontale che verticale, sia ascendente che discendente tra gli enti locali, le forze dell'ordine e la società civile, che ha portato ad analizzare e prevenire con efficacia le criticità possibili, soprattutto nelle manifestazioni pubbliche. Il flusso informativo, come sottolinea Antonino Ales, deve fornire notizie circa «a) *possibilità di confronto tra i vari territori* (definizione del territorio omogeneo, estensione ed andamento geometrico ed altimetrico anche in funzione della percorribilità e transitabilità delle strade, delimitazione delle circoscrizioni amministrative, giudiziarie, religiose, finanziarie, militari, ecc.); b) *strade e densità delle intersezioni stradali* (distanze tra centro controllo del territorio ed obiettivi, densità del traffico veicolare, itinerari); c) *densità demografica fissa e fluttuante* (movimenti e fasce orarie di maggiore concentrazione periodica umana, movimento della popolazione scolastica e delle forze lavoro, ricorrenze periodiche fisse); d) *concentrazione commerciale e industriale, natura del rischio* (concentrazione di obiettivi d'interesse sociale, politico, religioso, culturale, artistico, militare, ecc. in relazione al fattore di rischio, difficoltà e vulnerabilità)».

Mauro Mancini, sottolinea al riguardo la necessità che il tavolo di pianificazione dell'Autorità provinciale di pubblica sicurezza, tecnico operativa, passi da una fonte d'indirizzo amministrativa ad una di rilievo normativo per superare i limiti propri di uno strumento originato da una prassi amministrativa. Mancini conclude con chiarezza sottolineando che «l'esperienza di detto modello relazionale intersoggettivo non può essere lasciata alla sola gestione dei "grandi eventi", ma deve essere mutuata anche negli ordinari rapporti sul territorio tra tutte le componenti che sono chiamate direttamente o indirettamente a concorrere ad attuare quei servizi volti a garantire una serena convivenza civile, sia nell'ambito della sicurezza pubblica, così come nell'ambito della sicurezza urbana. L'apertura a tali modelli tecnici di coordinamento amministrativo generale in seno ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, e tecnico operativo in seno ai tavoli tecnici, porrebbe in essere stabili organismi consultivi, la cui attività sarebbe pro-

dromica alle scelte operative e ne eliminerebbe eventuali sfaldature, disarticolazioni, inutili sovrapposizioni e lesioni di ambiti di competenza». Al riguardo, Ales sottolinea, con riferimento ai piani coordinati del territorio che «l'obiettivo di fondo del modello in esame è quello di realizzare, attraverso l'effetto moltiplicatore indotto dalla coordinata e sistematica pianificazione dei servizi di vigilanza territoriale svolti dalle singole Forze di Polizia, una capillare e penetrante conoscenza e controllo del territorio».

Tagliente, proseguendo nella sua analisi, osserva che nessuna «Forza di polizia potrà mai garantire quello che la gente può offrire senza alcun costo. Il cittadino vive il quartiere o la strada. Gode di un punto di osservazione privilegiato che gli consente di osservare le dinamiche che lo circondano e notare tutto ciò che di anomalo succede», perciò «conquistare la sua fiducia significa riuscire a monitorare meglio e in modo capillare ciò che succede in città e, dove possibile, poter intervenire per prevenire le situazioni a rischio». Francesco Tagliente propone come nuovo modello di sicurezza quello del partenariato, dove la condivisione delle informazioni esce dalle sedi tecniche per porsi sul piano dei rapporti con i cittadini, per garantire in particolare la massima accessibilità del cittadino agli uffici di polizia, dall'interazione personale a quella tramite il web. L'esperimento ha coinvolto associazioni di categoria e rappresentanti dei settori più a rischio con i quali la polizia si è confrontata sulle questioni della sicurezza fiorentina per attuare sinergie informative. Il metodo utilizzato ha permesso di far coincidere nel 2009 la tendenziale riduzione dei reati con un aumento della percezione della sicurezza.

Dunque, il cittadino concorre nell'attività di vigilanza della polizia. In merito, per vigilanza noi intendiamo l'insieme delle attività di osservazione, informazione, verifica, protezione ed archiviazione, che definiscono l'essenza del controllo del territorio svolto dalle Forze di Polizia.

Comunque, il controllo totale del territorio non potrà essere assolto nemmeno con la più capillare disposizione militare dei servizi preventivi, per cui è indispensabile che essa sia accompagnata da un'attività di *intelligence* e d'investigazione, che consenta di individuare i criminali e neutralizzare le loro azioni assicurandoli alla giustizia. Di conseguenza, è essenziale per una sicurezza reale e percepita che la giusta sanzione penale sia effettivamente espiata. Al riguardo, quanto più la pena verrà inflitta vicino al momento in cui è stato commesso il delitto ed espiata essa sarà più utile alla funzione di prevenzione ed alla sicurezza dei cittadini. Carrer sottolinea come il nostro legislatore, negli ultimi decenni, «ha privilegiato più la tutela delle garanzie individuali che quella della sicurezza sia privata sia pubblica, più l'imputato che la parte lesa. Forse è venuto il momento di invertire la tendenza e tenere in maggiore considerazione le legittime esigenze dei cittadini che sono vittime dei reati o comunque si sentono insicuri e non tutelati». In questo senso, Vittorio Borraccetti evidenzia che la certezza

della pena soddisfa in primo luogo l'esigenza di giustizia, di riparazione del danno subito dalla persona offesa.

Borraccetti, poi, acutamente dice che «nell'ordinamento italiano si è verificato infatti questo paradosso, che accanto alla severità delle pene previste dalla legge, che non si vuole intaccare, si sono moltiplicati gli istituti volti a neutralizzarne l'applicazione nel processo e in fase esecutiva, spesso in modo macchinoso e con gran dispendio di risorse». Tanto che la sua analisi complessiva individua nell'intollerabile lunghezza dei tempi del processo penale la maggiore criticità per assicurare la certezza della pena.

Il dibattito ci porta a ribadire alcuni punti che abbiamo già incontrato nei nostri momenti di riflessione e che ben conosciamo scontrandoci quotidianamente con essi come "normali" cittadini, ed ancor più nel corso del nostro lavoro di operatori della sicurezza.

La prima certezza da cui partire è, come ricorda Carrer, «la complessità del fenomeno-sicurezza e delle modalità di costruzione da parte di ciascuno di noi delle proprie insicurezze». Modalità che aumentano e si complicano se, come correttamente deve essere, si decide di affrontare i temi della sicurezza e dell'insicurezza nell'insieme più ampio di quelli della legalità e della qualità della vita.

Così facendo è facilmente comprensibile che numerosi devono essere, e fortunatamente sono, gli attori interessati alla soluzione di questi problemi, ciascuno con le proprie tradizioni e competenze. Anche grazie agli interventi riportati in questo libro si è visto che numerose sono le competenze relative alla gestione dei problemi sopra ricordati, e che spesso soffriamo tutti per la mancanza di un effettivo coordinamento fra le diverse istituzioni e di una concreta capacità di collaborazione che, malgrado gli sforzi messi in atto, è ancora lontano dall'essere compiuta.

Come scrive ancora Carrer, «non esistono risposte univoche e neppure vincenti. Le risposte vanno costruite giornalmente, in base ai problemi che si vengono a porre e alle risorse disponibili. È necessario che i problemi siano analizzati e le risorse gestite in maniera coordinata in vista del bene di tutta la comunità, ai diversi livelli in cui questa è organizzata e gestita. Per questo è necessario un confronto costante fra tutti coloro che - politici e tecnici - sono istituzionalmente interessati, e naturalmente, nell'ambito delle modalità previste, con l'insieme di tutti i cittadini. È però necessario migliorare il sistema di coordinamento, trovando gli strumenti più adeguati per lavorare proficuamente».

Per questo è necessario lavorare insieme - Stato centrale ed Enti locali, forze di polizia e magistratura, volontariato e cittadini, gestori dell'informazione, eccetera - approfondire la conoscenza reciproca, e costruire sempre nuove modalità d'intervento che possano fornire risposte concrete e soddisfacenti. Tutto ciò, naturalmente, a partire da una corretta e puntuale applicazione delle leggi esistenti e delle pene comminate e comminabili.

Ci auguriamo che anche questa nostra iniziativa di riflessione interprofessionale possa contribuire all'acquisizione di questi obiettivi.

### **Bibliografia**

- Ales A. (1999), *Il controllo del territorio nell'attività di polizia*, Laurus Robuffo, Roma
- Bauman Z. (2000), *Liquid Modernity*; trad. it. 2002, *Modernità liquida*, Laterza, Bari
- Corte Costituzionale (2001), Sentenza, n. 290
- Corte Costituzionale (2006), Sentenza, n. 221
- Corte Costituzionale (2006), Sentenza, n. 237
- Corte Costituzionale (2009), Sentenza, n. 196
- Corte Costituzionale (2010), Sentenza, n. 21
- Corte Costituzionale (2010), sentenza n. 167
- Meoli C. (2009), "Il potere di ordinanza del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana", *Giornale di diritto amministrativo*, 6
- Pajno A. (2009), *La sicurezza urbana tra poteri impliciti ed inflazione normativa*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- Turow S. (2008), *Tracce d'America*, Mondadori, Milano
- Vandelli L. (2009), "I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL", *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, Bononia University Press, Bologna
- Wacquant L. (1999), *Les prisons de la misère*, Éditions Raisons d'agir, Paris