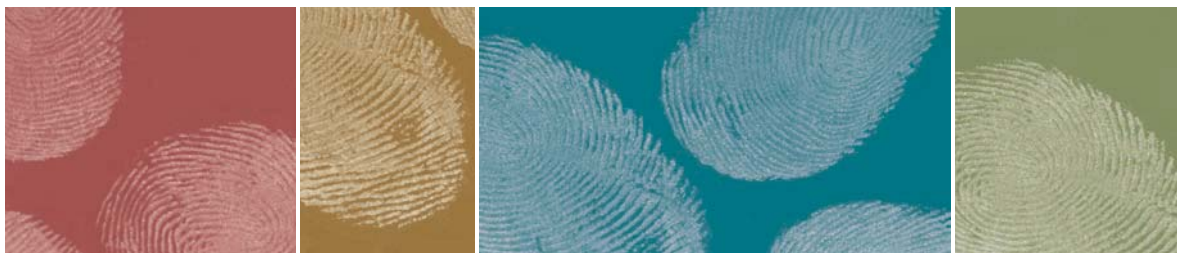




# **LE POLITICHE DELLA SICUREZZA**

**Dalla “polizia comunitaria”  
alla “tolleranza zero”**

a cura di  
**Francesco Carrer**



**Criminologia**  
**FRANCOANGELI**





# **LE POLITICHE DELLA SICUREZZA**

**Dalla “polizia comunitaria”  
alla “tolleranza zero”**

a cura di  
**Francesco Carrer**

Criminologia  
**FRANCOANGELI**

I testi riportati in questo volume sono stati redatti e consegnati per la stampa prima che, il 24 luglio 2009, venisse pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 94/2009 concernente “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, contenente, fra l’altro, norme relative al reato di immigrazione clandestina, all’innalzamento della permanenza nei CIE da due a sei mesi, ai volontari per la sicurezza e agli spray urticanti.

Progetto grafico di copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2009 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>Prefazione</b> , di <i>Vittorio Borraccetti</i>	pag.	7
<b>1. Tolleranza zero: un quadro d'insieme</b> , di <i>Francesco Carrer</i>	»	13
<b>2. Le politiche di sicurezza in Francia, fra polizia di prossimità, tolleranza zero e cultura del risultato</b> , di <i>Mathieu Zagrodzki</i>	»	49
<b>3. Dalle “finestre rotte” alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti</b> , di <i>Francesc Guillen</i>	»	76
<b>4. La realtà degli Stati Uniti: dalla tolleranza zero alla polizia di prossimità</b> , di <i>Jean-Claude Salomon</i>	»	101
<b>5. I modelli di intervento per prevenire e controllare la criminalità urbana</b> , di <i>Luigi Soriano</i>	»	128
<b>6. La partecipazione quale principio cardine nei processi di gestione della sicurezza</b> , di <i>Daniela Stradiotto</i>	»	146
<b>7. Limiti del sistema penale e alternative preventive-repressive</b> , di <i>Paolo Pisa</i>	»	154
<b>8. Principio autonomistico e funzioni di pubblica sicurezza</b> , di <i>Ignazio M. Marino</i>	»	159
<b>9. Il ruolo della polizia locale nella sicurezza urbana</b> , di <i>Roberto Mangiardi</i>	»	172
<b>10. La posizione di alcuni sindaci</b> , di <i>Francesco Carrer</i>	»	188

<b>11. Immigrazione e sicurezza: proposte, spot e provvedimenti,</b> di <i>Raffaele Miele</i>	pag.	202
<b>12. La polizia amministrativa tra libertà, diritti e prevenzione.</b> <b>Uno strumento da potenziare,</b> di <i>Giovanni Aliquò</i>	»	217
<b>13. Riflessioni su un modello di sicurezza tra centralismo e federalismo,</b> di <i>Giuseppe Tiani</i>	»	224
<b>Postfazione,</b> di <i>Enzo Marco Letizia</i>	»	231
<b>Gli autori</b>	»	247

## *Prefazione*

1. La criminalità ha sempre accompagnato e accompagna la vita di ogni società, in forme e misure diverse, tant'è vero che ogni comunità organizzata ha creato leggi e costruito istituzioni per contrastarla. Ugualmente ogni società registra comportamenti devianti rispetto alle regole generalmente osservate, regole di educazione, abitudini, stile di vita. E infine ogni società conosce le manifestazioni fastidiose della povertà e dell'emarginazione sociale. Da qualche tempo la sensibilità generale verso i fenomeni criminali, i comportamenti devianti e le manifestazioni dell'emarginazione sociale è aumentata fino ad assumere forme di isteria. Non sopportiamo più i crimini, i comportamenti devianti e neppure coloro che chiedono l'elemosina. Si chiede a gran voce sicurezza, diventata parola d'ordine per raccogliere consenso elettorale e strumento per costruire fortune politiche. Nella richiesta di sicurezza c'è di tutto, dal sacrosanto sdegno per crimini gravi all'ipocrita fastidio per i mendicanti. Alla domanda di sicurezza da molte parti si invoca da tempo la *tolleranza zero*. Altra espressione il cui contenuto è difficile da decifrare, perché anch'essa può contenere di tutto, dalla condivisibile pretesa di legalità nei rapporti sociali alla ostilità per le abitudini, gli stili di vita e le manifestazioni religiose degli immigrati. Sono dunque opportune e di grande utilità le iniziative che sul tema della sicurezza ha promosso l'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia e in particolare questa, di raccogliere in un volume alcuni contributi di riflessione di studiosi della società e di operatori sui temi implicati dalla invocazione della tolleranza zero. Questi momenti di riflessione aiutano a ragionare sui problemi, a cogliere gli aspetti fondati e le giuste esigenze di sicurezza, a ricercare i rimedi adeguati, così come a denunciare i semplicismi, la pretesa ingannevole di soluzioni definitive che non esistono, la demagogia propagandistica di molte tesi e proposte.

2. La sicurezza è condizione necessaria all'interno della vita di una collettività affinché siano rispettati i diritti di ciascun essere umano a partire da quelli alla vita, all'integrità personale, alla libertà, ai propri beni. Sono dunque legittime e giuste l'aspirazione alla sicurezza da parte dei cittadini e la richiesta di iniziative che la tutelino, così come chi amministra la cosa pubblica ha il dovere di dare risposte concrete ed efficaci per difendere i



consociati dalle aggressioni che i fenomeni criminali portano o possono portare a quei diritti. Risposte concrete ed efficaci che puntino innanzitutto ad adeguare l'organizzazione delle forze di polizia alle molteplici esigenze dell'attività di prevenzione e repressione dei reati dotandole dei mezzi necessari. In questa prospettiva è utile l'integrazione tra i corpi di polizia dello Stato e la polizia locale, privilegiando per quest'ultima il ruolo di polizia di prossimità, più vicina ai cittadini, attenta agli aspetti quotidiani della vita della comunità. Non è invece né utile né sarà efficace l'istituzione delle c. d. ronde, che si tradurrà alla fine in un ulteriore onere per le forze di polizia costrette a sorvegliare anche l'attività dei c.d. volontari per la sicurezza. Il coinvolgimento dei cittadini nella realizzazione di condizioni di sicurezza della città è importante, ma deve avvenire non nelle forme di una sorta di milizia volontaria, quanto piuttosto sollecitando il senso civico di ciascuno e comportamenti responsabili, solidali e attenti all'interesse generale. Per questo non servono le ronde, la cui istituzione nulla aggiungerà alle facoltà e ai doveri del singolo cittadino che si trovi di fronte ad una situazione di illegalità. E sarebbe davvero un'illusione pericolosa quella di credere che le ronde possano integrare il controllo del territorio che le forze di polizia non riescano a fare.

Una risposta efficace e utile contro i fenomeni criminali sarebbe poi quella di dare finalmente un grado di maggiore funzionalità ed efficacia alla giustizia penale, da tempo in gravissima crisi.

Per conseguire un tale obiettivo servirebbe una legislazione penale ragionevolmente contenuta, una limitazione della pena detentiva in carcere ai soli delitti più gravi, una legislazione processuale che senza ridurre alcuna garanzia elimini molti inutili formalismi e scoraggi gli atteggiamenti dilatori della decisione, un'attenzione agli aspetti dell'attività amministrativa che rende esecutive le decisioni giudiziarie, una rivisitazione delle misure alternative previste nell'ordinamento penitenziario che ne renda più rigorosa l'applicazione, evitando che si arrivi alla neutralizzazione della pena. Non sembra purtroppo che si stia andando in questa direzione.

La percezione di insicurezza è enfatizzata rispetto alle aggressioni della criminalità predatoria e al crimine da strada. Meno rispetto alla mafia, che condiziona la vita di una gran parte del nostro paese, alle collusioni tra mafia e potere politico e amministrativo, meno ancora rispetto alla corruzione, vissuta spesso come ineluttabile, e rispetto alla criminalità economica. Eppure da questi fenomeni criminali deriva un grave deterioramento della nostra vita sociale, delle istituzioni, dell'economia con conseguente diminuzione dei nostri diritti. Una tolleranza zero selettiva dunque? Sembra più gridata la preoccupazione per la criminalità che si manifesta vicino a noi che per quella nascosta che non vediamo, ma che corrode silenziosamente una parte della vita sociale, economica, istituzionale.

3. A ben guardare in quella che si definisce richiesta di sicurezza e nella risposta della tolleranza zero non vi è soltanto il timore delle aggressioni criminali vere e proprie. Vi è anche il fastidio per il degrado urbano, i gesti vandalici, le scritte sui muri, più in generale per la mancanza di decoro che ne consegue e la diffusione di comportamenti ispirati a cattiva educazione. Si tratta di un fastidio legittimo, ma parlare di un problema di sicurezza a questo proposito sembra improprio. Ancora meno comprensibile assumere come aspetto della sicurezza le manifestazioni della *povertà che disturba*. Invocare per questi fenomeni la tolleranza zero è fuorviante. Si tratta invece di richiedere un impegno determinato a superare questi fenomeni certamente negativi, ma non con gli stessi strumenti impiegati per la repressione di gravi delitti. È vero che un legame può esistere tra una situazione complessiva di degrado urbano e la diffusione di comportamenti criminali (si veda quanto si dice a proposito della teoria dei *vetri rotti* di cui parla Carrer nel suo saggio), ma si tratta di comportamenti che sono altro rispetto ai delitti predatori e di violenza verso le persone. Questo è il campo soprattutto degli interventi di bonifica sociale, di integrazione e sostegno ai più deboli, di creazione di luoghi di socializzazione. E dell'investimento forte nell'educazione. Vi è infine una terza componente che sta dentro la richiesta di sicurezza e che riguarda la presenza nel nostro paese di persone di altra etnia, religione, cultura, quelli che vengono chiamati extracomunitari, gli immigrati insomma. Sono persone che non parlano la nostra lingua, *diverse* da noi per abitudini e stile di vita. Alcuni di loro commettono reati. Ma indipendentemente e oltre la percentuale di coloro che delinquono, è la diversità che spesso fa sentire insicuri, come privati nel rapporto con gli altri dei comuni punti di riferimento. A ben guardare non sembra corretto iscrivere le complesse questioni riguardanti l'immigrazione nel capitolo della sicurezza al pari delle aggressioni criminali. La paura del diverso è irrazionale, non fondata, per essere superata richiede iniziative per il dialogo e l'integrazione, politiche che ostacolino il formarsi di ghetti separati, che aiutino lo sviluppo della socialità, pretendendo da chi è arrivato straniero l'osservanza delle nostre leggi e garantendogli nel contempo la tutela dei diritti fondamentali e l'accesso in tempi ragionevoli alla cittadinanza. Sempre in tema di stranieri, non si riflette molto sul cattivo esempio che molti italiani danno agli immigrati che arrivano in Italia a proposito del rispetto delle regole. Perché se oggi si predica la tolleranza zero, non va dimenticato che una delle caratteristiche non propriamente positive della nostra società è quella dell'insofferenza di molti cittadini verso le regole che riguardano la vita quotidiana e non solo. Il nostro è il paese delle auto in sosta vietata in doppia fila, degli escrementi dei cani per la strada, dell'ostilità ai controlli sulla velocità delle autovetture nella circolazione stradale, della ricerca sistematica di raccomandazioni, della corruzione diffusa. Si è detto che in passato una certa cultura

di sinistra avrebbe giustificato la criminalità con l'emarginazione sociale dei delinquenti e quella degli stranieri con un terzomondismo fuori luogo. Ci può essere stato anche questo, ma non si può dimenticare che quella del lassismo nell'osservanza della legge che non piace o contrasta con l'interesse particolare è sempre stata una tendenza molto diffusa nel nostro paese. Si pensi a fenomeni di illegalità di massa come l'abusivismo edilizio e l'evasione fiscale, a cui hanno fatto riscontro i molteplici condoni, sia di carattere generale, sia proprio nella materia fiscale e ambientale.

4. Già da queste brevi considerazioni si capisce come più della diffusione di slogan occorra una incisiva opera di educazione alla legalità. Inoltre che sono necessarie per i diversi fenomeni risposte diverse e che non è utile agitare lo slogan della *tolleranza zero*, espressione nella quale si può fare rientrare di tutto, come per la sicurezza. Al di là dello slogan populista (è una vecchia tecnica quella di costruire il consenso indicando un nemico verso cui essere intolleranti), l'espressione può avere un significato positivo se la si intende come determinazione a richiedere il rispetto delle regole (la precisazione condivisibile è del Sindaco Alemanno), ma aggiungendo subito dopo che questa determinazione deve essere equa, commisurata al tipo di regola di cui si pretende l'applicazione. Ed invero non si possono mettere sullo stesso piano le norme che sanzionano i delitti con quelle che sanzionano la cattiva educazione. L'intolleranza non può manifestarsi nello stesso modo per il crimine violento, per le scritte sui muri e per i medicanti. Davvero occorre ricordare che non si può fare di ogni erba un fascio. Che alcune condotte richiedono una rigorosa repressione mentre per altre condotte vanno privilegiati o almeno contemporaneamente realizzati interventi di integrazione sociale.

Senza dire che accanto e oltre alla repressione laddove necessaria, l'intolleranza verso l'illegalità, come la definisce Alemanno, o meglio la promozione della legalità ha bisogno di intensa attività educativa che formi nelle persone una spontanea propensione ad osservare le regole, nella convinzione che ne scaturisce una migliore qualità della vita per ciascuno e per tutti. Certo anche la repressione equa dell'illegalità ha valenza educativa e da essa comunque non dobbiamo prescindere, ma la repressione non basta. Nella prospettiva educativa è assolutamente importante che la sicurezza e la legalità appaiano nel significato pieno e completo che devono avere. Nel senso che la legge deve essere fatta rispettare e la sicurezza deve essere perseguita in tutti i rapporti sociali. E non solo contrastando criminalità e degrado sociale con le adeguate forme di repressione.

Ma anche collocando questi aspetti in una visione più ampia. Allargando l'orizzonte la parola sicurezza evoca una serie di condizioni della vita di ciascuno. La sicurezza è anche quella di avere casa, lavoro, salute, istruzione, ambiente di vita salubre. Si coglie allora il nesso che esiste tra welfare, qualità dei servizi pubblici e sicurezza, evidenziato in alcuni studi

richiamati negli scritti del libro. La sicurezza è una sola, così come la legalità: dobbiamo fare attenzione a tutti gli aspetti.

La sicurezza non può essere fine a sé stessa, essa come si è già notato costituisce una condizione, anche se da sola non sufficiente, per la realizzazione dei diritti e delle libertà della persona. Proprio per questo non si può pensare ad una sicurezza che si realizzi nel sacrificio di diritti e libertà. Certo alcune limitazioni di diritti e libertà sono forse inevitabili, ma devono essere sempre disciplinate in modo rigoroso dalla legge, ricorribili nei casi concreti davanti al Giudice, mai consistenti in lesione alla dignità dell'essere umano, mai finalizzate a reprimere il dissenso anche nelle sue forme più radicali purché non violente. I cittadini hanno diritto a sentirsi sicuri anche nei confronti degli abusi possibili dell'autorità, nei confronti dei quali non ci può essere né giustificazione né condiscendenza. Ecco perché tolleranza zero non deve significare insofferenza alle regole di legalità nell'attività repressiva, alle regole del processo equo, al rispetto della decisione del Giudice, alle regole di ordinamento penitenziario ispirato al principio costituzionale del tendenziale recupero del condannato.

*Vittorio Borraccetti*

Procuratore della Repubblica, Venezia



## 1. Tolleranza zero: un quadro d'insieme

di Francesco Carrer

### Il panorama internazionale

Volendo affrontare il tema della tolleranza zero nell'insieme delle politiche della sicurezza, può essere utile iniziare tracciando un quadro relativo alle differenze che caratterizzano l'ordinamento, l'organizzazione, le tradizioni e il modo di lavorare delle forze di polizia nei diversi paesi.

Come scriveva alcuni anni or sono Monjardet (2001), «i nostri sistemi di polizia sono eccessivamente diversi. Municipali e atomizzati negli Stati Uniti, a tal punto che non è sicuro neppure il loro numero esatto, statali e centralizzati in Francia, tanto che qualcuno ipotizza la creazione di una sola "polizia di Stato", regionali altrove (Germania, Regno Unito, Svizzera), misti in Spagna (dove la polizia di Stato coesiste con nuove polizie regionali), sia, in altri casi (come il Belgio), mettendo insieme tutti questi modelli, polizia di Stato, polizie regionali e municipali. In ogni caso si evidenzia la stessa constatazione relativa a una cesura fra polizia e popolazione, fra prestazioni della polizia e domanda sociale di sicurezza».

Anche se sarebbe possibile evidenziare ulteriori differenze, specifiche di ogni paese (Carrer 2008), possiamo considerare in maniera schematica:

- un modello dei paesi del nord e centro Europa dove esiste una sola forza di polizia a dipendenza statale presente anche a livello municipale che svolge tutti i compiti di polizia, dall'antiterrorismo, all'antidroga, all'ordine pubblico, al controllo del traffico, alla polizia di prossimità, alla polizia giudiziaria, a quella amministrativa. In alcune realtà l'organizzazione si riferisce ad altre divisioni politico-amministrative, quali le contee inglesi, i *länder* tedeschi o le regioni olandesi, ma il sistema si basa comunque su un'unica forza di polizia;

- un modello binario nel sud Europa (Portogallo, Spagna, Francia e Italia) basato su due polizie statali (una militare ed una civile) a competenza generale e una polizia locale, organizzata a livello municipale, con compiti, poteri e tradizioni diverse nelle varie realtà nazionali;

- la realtà dei paesi dell'est Europa, dove esiste una sola polizia statale, fino a ieri con una forte caratterizzazione militare, deputata allo svolgi-

mento dell'insieme dei compiti di polizia. In questi paesi, peraltro, si comincia a pensare in maniera molto concreta alla creazione di polizie municipali. Polizie municipali che, per inciso, si stanno organizzando anche nelle principali città tedesche.

Una caratteristica comune è costituita dalle modifiche delle rispettive organizzazioni, che, nei limiti del possibile e delle difficoltà di ogni genere, tutte le polizie mettono in atto per cercare di adattare alle caratteristiche della criminalità e alle esigenze espresse dai cittadini le proprie strutture e modalità di lavoro.

A questo riguardo possiamo ricordare l'esempio del Belgio, dove si è passati da un sistema poco funzionante costituito da tre polizie - una gendarmeria militare, una polizia civile deputata solo a compiti di carattere giudiziario e una polizia locale - a un solo corpo di polizia civile organizzato su due livelli, centrale e locale. Che le polizie belghe funzionassero poco e male fu detto formalmente da una commissione parlamentare d'inchiesta a seguito degli scandali seguiti all'affare Dutroux.

Un altro esempio è rappresentato dall'Olanda, una realtà particolarmente complessa, caratterizzata dall'attenzione dei politici per garantire l'adeguamento delle strutture dello Stato alle caratteristiche e alle esigenze degli abitanti, compresi molti immigrati extracomunitari. Grazie a questo pragmatismo, in una ventina d'anni il sistema organizzativo delle forze di polizia è stato modificato più volte, passando da una sola polizia nazionale a più polizie regionali e viceversa, sempre alla ricerca di risposte adeguate alla necessità del momento.

La dinamicità di molte organizzazioni e la necessità di adattarsi alla realtà contingente rappresentano una conferma delle difficoltà che caratterizzano questa professione e della mutabilità dei fenomeni criminali di ogni tipo che richiede questa capacità al cambiamento.

La richiesta, ormai generalizzata, da parte dei sindaci e degli amministratori locali più in generale, di avere forze di polizia alle loro dirette dipendenze non è dovuta solo all'idea certo accattivante di disporre direttamente di una propria forza pubblica e ad eventuali motivi clientelari.

Sempre più spesso, infatti, le polizie dello Stato sono sovraccaricate di nuovi compiti e tendono a prestare attenzione ai problemi generali sottovalutando necessariamente quelli specifici delle singole realtà. Questo stato di fatto ha ridotto nel corso degli anni le risposte da parte delle polizie statali alle richieste dei cittadini rispetto alle specifiche esigenze locali.

Per completare il quadro dei paesi del cosiddetto primo mondo possiamo ricordare il sistema nord-americano: Canada e Stati Uniti. Su questi ultimi torneremo soprattutto in quanto culla della "tolleranza zero".

Quello canadese, anche per le vicinanze culturali con l'Europa malgrado le differenze esistenti, merita a mio avviso una grande attenzione. Si

tratta di un sistema in cui convivono positivamente polizie federali, provinciali e municipali. Come ho avuto modo di scrivere (Carrer 2008, 46), il sistema organizzativo e operativo delle polizie canadesi nasce dall'incrocio della quantità di popolazione di una qualsiasi realtà abitata, di una serie di compiti (livelli di servizio) attribuibili a un corpo di polizia, in una scala da uno a sei - riferiti a controllo del territorio, indagini, emergenze e servizi d'appoggio e di protezione - e della presenza sul territorio di uno o più di questi corpi. Per quanto riguarda i corpi di polizia, esistono la Gendarmeria reale (*Rcmp-Grc*), incaricata anzitutto di compiti di polizia federale su tutto il territorio nazionale, Polizie provinciali nelle Province del Québec e dell'Ontario (*Sûreté du Québec* e *Ontario Provincial Police*), Polizie regionali (solo in alcune realtà. La regione è una suddivisione della provincia), Polizie municipali, oltre a corpi di polizia con competenze particolari (doganali, finanziarie, portuali, ferroviarie, ecologiche eccetera). Ci sono inoltre comuni con una Polizia municipale, che resta il corpo di base, altri con Corpi di Polizia intermunicipali, altri ancora che, tramite contratti di servizio, delegano, a pagamento, lo svolgimento dei compiti di Polizia municipale alle Polizie provinciali o alla Polizia federale.

Quello degli Usa è un sistema di polizie difficilmente comparabile con il nostro: come esempio di questa diversità possiamo ricordarne l'organizzazione, ben diversa dalla nostra. La struttura più simile a un ministero dell'Interno come lo concepiamo noi europei - il *Department of Homeland Security, Dhs* - è stato istituito solo nel novembre 2002, dopo l'attacco terroristico del settembre 2001, per coordinare più di 130 agenzie di sicurezza e centinaia di Corpi di polizia: federali, statali, cioè per ciascun stato dell'Unione, di contea, municipali, stradali, *Sheriff, Marshall* e altro ancora. A titolo indicativo si può ricordare che, fra le Polizie municipali più numerose, quella di New York ha un organico di 40.000 agenti, quella di Chicago 13.000 e quella di Los Angeles 9.000.

Secondo un'incisiva descrizione della realtà statunitense tracciata da Bauer e Pérez (20): «è possibile, uscendo di casa, incontrare una *Housing Police*, incrociare sul marciapiedi la *City Police*, trovare nella metropolitana un agente della *Transit Police*, incontrare sulla strada una pattuglia dell'*Highway Police* o della polizia di Stato, lasciando la città passare davanti a una vettura dello sceriffo della contea, trovare in banca un agente del *Secret Service* che effettua un'indagine, salutare l'agente della sicurezza privata che fa la guardia al commissariato di polizia, arrivare all'università incrociando la *Campus Police*, attraversare un quartiere problematico evitando una squadra della *Drug Enforcement Administration (Dea)* che sta smantellando un traffico internazionale di stupefacenti, non buttare per terra della cartaccia sotto gli occhi della *Park Police*, ripartire incrociando un gruppo dello *Swat Team* impegnato in un intervento, pas-



sare alla propria ambasciata salutando un agente del *Diplomatic Security Service* che sta discutendo con un agente dell'*Fbi* in missione, fare la spesa sotto la protezione della polizia del centro commerciale e, infine, tornare nel proprio Paese, passando attraverso i controlli dell'*Immigration and Naturalization Service (Ins)*, delle dogane e del ministero dell'Agricoltura, oltre che della *Cost Guard* o della *Border Patrol*».

Le diverse organizzazioni di polizia, legate alla storia, alle tradizioni, al sistema giudiziario e alle politiche di ogni singola realtà hanno portato anche alla costruzione di diversi rapporti fra le forze di polizia e i cittadini e alla concezione di differenti modalità di lavoro per il controllo del territorio e il contrasto preventivo e repressivo della criminalità, inseriti in diversi modelli di sicurezza globale. Queste realtà non poco diverse nella forma e nella sostanza devono cercare di rispondere alle esigenze e alle richieste in tema di sicurezza provenienti dai cittadini, cominciando ad armonizzarle all'interno di quel grande cantiere - in taluni casi ancora Torre di Babele - politico, sociale, culturale, economico - che è l'Unione europea. È chiaro che le esigenze differiscono dalla Finlandia a Cipro, dal Portogallo alla Grecia, in rapporto anzitutto alle effettive forme di criminalità presenti e ai suoi aspetti più preoccupanti.

Per questo è importante che le strutture internazionali - Europol, Cepol, Francopol, Interpol - così come gli scambi e le forme di collaborazione siano potenziati e considerati nel loro giusto valore.

È significativo che le richieste presentate dai cittadini alla propria polizia in termini di presenza, di tempi di risposta e di efficacia tendano sempre più a uniformarsi in maniera esigente, perché ancorate piuttosto a un'insicurezza percepita che non all'insicurezza reale. A questo proposito ricordo una recente ricerca in cui è stato evidenziato che, anche nella città di Helsinki, certo una delle capitali più tranquille del mondo, gli abitanti indicavano la necessità di vedere più polizia in uniforme per le strade.

Quest'atteggiamento, come altri, ci permette di ricordare alcuni punti che caratterizzano l'approccio dei cittadini con la sicurezza: quanto più una realtà è sicura tanto più alte sono le esigenze in termini di sicurezza; i cittadini non esauriscono mai le loro richieste ed esigenze; quanto più il senso di insicurezza si abbassa per motivi che solo in parte hanno a che vedere con i fenomeni di criminalità e il sistema dei servizi pubblici, e del welfare in particolare, è alle corde, molti si rivolgono comunque alle forze di polizia per la soluzione di qualsiasi problema.

Questa situazione richiede sempre più ai politici e ai tecnici della sicurezza di intervenire per adeguare il proprio modello non solo ai cambiamenti della criminalità e alle modalità di contrasto, ma anche alle esigenze a tutto campo dei propri concittadini. A questo proposito, credo che non esistano modelli di polizia e di sicurezza ideali, ma piuttosto che ci siano spunti, esempi, idee, iniziative e modelli organizzativi ed operativi da

prendere e adattare secondo le proprie esigenze contingenti. Malgrado ciò, ritengo che ci siano realtà migliori di altre per l'organizzazione e il sistema formativo di cui si sono dotate, ma anche, per logica conseguenza, per i loro rapporti con i propri concittadini: mi sto riferendo al Québec francese in Canada e, più vicino a noi, alla Catalogna in Spagna. Sono sistemi considerati fra i migliori in rapporto ai problemi che devono affrontare, all'organizzazione e al sistema formativo, all'integrazione e alla collaborazione fra i diversi corpi e livelli di competenza.

La Spagna presenta un sistema binario con due Corpi di Polizia nazionali a competenza generale, il *Cuerpo Nacional de Policia*, a ordinamento civile, e la *Guardia Civil*, a ordinamento militare, e Polizie municipali. In alcune Regioni, quale appunto la Catalogna, alle quali, per motivi storico-culturali la Costituzione riconosce una maggiore autonomia, esistono anche polizie regionali, che si collocano fra le polizie dello Stato e le polizie municipali. Le competenze sono state divise in base alla tipologia dei reati e la collaborazione fra i tre livelli è considerata soddisfacente.

Anche gli indici internazionali di criminalità calcolati dall'*International crime survey*, indicano che la soddisfazione dei cittadini canadesi nei confronti del lavoro della polizia è il più alto fra quelli di tutti i paesi studiati.

Non credo sia casuale infine il fatto che queste due realtà - Québec e Catalogna - sono caratterizzate da una forte autonomia regionale.

Poiché stiamo parlando di sistemi di sicurezza e non solo di forze di polizia, ricordo che in molte realtà gli interventi strettamente collegati a queste sono stati inseriti all'interno di più ampie politiche di sicurezza destinate a coordinare tutti gli attori sul campo e finalizzate alla realizzazione anche di interventi di prevenzione. Si tratta di un insieme di programmi molto vario che spazia dalle politiche basate sulla polizia comunitaria e l'agente di quartiere tendenti a coinvolgere l'insieme dei cittadini e delle comunità locali, alla tolleranza zero, come ricordato, nata e cresciuta negli Stati Uniti. In tutte le realtà, peraltro, le forze di polizia, quali siano il loro status, la loro organizzazione e la loro dipendenza, delle politiche della sicurezza sono le attrici principali.

### **La tolleranza zero**

Nella gestione dell'insicurezza, gli Stati Uniti - considerati il paese in cui la preoccupazione legata alla criminalità è più diffusa (Adler) - hanno messo in atto politiche di vario genere, con un ventaglio di iniziative molto eterogenee fra loro. Se da un lato sono state organizzate attività di polizia comunitaria, agenti di quartiere, reti di vicinato, modalità di pattuglia

varie e variabili, molto simili nella forma e nella sostanza a quanto si trova in generale nelle realtà più avanzate, a fianco di queste ha avuto origine la teoria della “tolleranza zero” (*zero tolerance*), che tanta risonanza, spesso deformata, ha trovato anche in Europa.

«Da New York, la dottrina della “zero tolerance”, strumento di legittimazione della gestione poliziesca e giudiziaria della povertà che disturba - quella che si vede, quella che causa incidenti e fastidi negli spazi pubblici e quindi che nutre un sentimento diffuso d’insicurezza, o semplicemente di disagio costante e di incongruità - si è propagata attraverso il globo alla velocità della folgore» (Wacquant 1999, 22).

Anche se i dati relativi agli Stati Uniti sono particolarmente eclatanti, Wacquant (2002, 8) scrive che «in tutti i paesi a predominanza capitalistica, i governi si stanno rivolgendo in misura sempre più crescente al braccio repressivo dello Stato nell’intento di arginare i disordini generati dalla *deregulation* economica, dalla disoccupazione e dalla sottoccupazione di massa, dall’estensione del lavoro salariato precario e dalla corrispondente riduzione dei meccanismi di protezione sociale contro i rischi dell’esistenza». D’altra parte, «le prigioni non risolvono i problemi sociali, né dissolvono le tensioni generate dalle ineguaglianze; esse si limitano a renderle temporaneamente *invisibili*. Ma nascondere la devianza e l’emarginazione dietro le mura fa soltanto sì che queste proliferino ulteriormente prima di riemergere di nuovo» (14).

Malgrado la grande diversità delle tradizioni e delle situazioni nazionali, le politiche penali delle società dell’Europa occidentale sono nel loro insieme diventate più dure, più avviluppanti, più apertamente mirate verso la “difesa sociale” a detrimento del reinserimento (Landreville, 425). Per Philippe Mary, «questi cambiamenti del penale acquistano significato in vista del passaggio dallo stato sociale a uno stato (sociale) securitario, nel quale la sicurezza diventa fine a sé stessa e il penale uno strumento della regolazione in una politica della riduzione dei rischi, soprattutto nei confronti delle popolazioni socialmente ed economicamente inutili».

Wacquant (2002, 111) ricorda che, anche in una realtà attenta al rispetto delle regole democratiche come i Paesi Bassi, la popolazione carceraria è triplicata in 15 anni e nel 1993 comprendeva il 43 % di immigrati. Relativamente a questa foga repressiva *tout court*, Jobard (64) evidenzia per la Francia «gli “arresti antimendicizia”, recenti tentativi di alcuni comuni, finalizzati a bandire determinate persone in maniera definitiva dalle zone migliori della città; tentativi sconfitti decisamente dai tribunali amministrativi».

Lo slogan “tolleranza zero”, abbondantemente rilanciato dagli strumenti di comunicazione di massa, è arrivato a funzionare come la soluzione miracolosa e magica per trattare una certa violenza di taluni giovani, di cui la classe politica, gli amministratori locali e i cittadini non sono spesso

capaci di decifrare il significato, anche se questa violenza è reale nelle sue manifestazioni e non può essere negata (Ocqueteau, 8).

Per verificare il successo di questo termine, molto indovinato sul piano mediatico - la cui paternità non a caso viene attribuita a un attore e al suo *entourage* - basta seguire giornali e televisioni, o esaminare il web. Navigando in rete si può verificare l'uso a 360° fatto di questo termine, forse solo per indicare che si ritiene fondamentale e ineluttabile affrontare un dato argomento con decisione. Ecco allora la tolleranza zero contro la violenza alle donne, quella invocata sarcasticamente per la violenza eccessiva impiegata da un gruppo di vigili urbani contro un venditore di collanine o quella messa in atto contro i lavavetri ai semafori, quella contro il turismo sessuale in paesi esotici a danno di minori. C'è chi la invoca contro i reati ecologici, chi contro la corruzione e chi, forse confondendola con la farina, esalta la tolleranza doppio zero come vangelo personale.

Prendere in esame la "tolleranza zero" presuppone di partire da lontano, analizzando alcuni aspetti che ne permettano una migliore comprensione, a cominciare dai diversi tipi di criminalità e dai dati ad essi relativi a nostra disposizione per lo studio di questo fenomeno.

## **I dati sulla criminalità**

Considerando i diversi aspetti della criminalità e le sue possibilità di conoscenza, possiamo schematicamente indicare l'esistenza di tre tipi di criminalità: la criminalità ufficiale, la criminalità reale e la criminalità percepita.

La criminalità ufficiale è quella indicata nelle statistiche, appunto ufficiali, elaborate dalle specifiche agenzie a ciò deputate - forze di polizia, magistratura ed enti di statistica che ai precedenti fanno riferimento - che riportano i comportamenti delittuosi denunciati o comunque venuti a conoscenza delle autorità a questi preposte. Si tratta di dati limitati, che risentono del fenomeno del "numero oscuro", comprendono solo una parte dei reati effettivamente commessi e dipendono anzitutto del numero delle denunce presentate ed effettivamente riconosciute come tali. Il dato è legato quindi anche alla consapevolezza della vittima di essere stata tale, alla sua volontà e disponibilità di presentare denuncia ed a quella dell'autorità ricevente di accogliere e formalizzare questa denuncia come tale.

Il dato della criminalità ufficiale varia dunque in base alla gravità del reato nella sua oggettività e rispetto a quella che ogni vittima le assegna secondo la sua cultura e la sua situazione contingente. Si può capire come sia più difficile, anche se non impossibile, nascondere un reato grave quale un omicidio o una rapina cui possono aver assistito decine di testimoni. Ma è molto più facile che un reato "minore" non arrivi alle autorità se la