



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
FUNZIONARI DI POLIZIA

CONVEGNO

DAL CONTROLLO DEL TERRITORIO ALLA CERTEZZA DELLA PENA

Introduzione

È opinione consolidata che la sicurezza rappresenti un'esigenza centrale della vita dei cittadini.

Ma c'è da chiedersi quale sicurezza per rispondere alla paura, al sospetto, alla diffidenza dei cittadini.

Intorno a questo interrogativo 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 porre le basi per una riflessione tecnica e giuridica, profonda e consapevole, al fine di contribuire al dibattito in corso nel Paese.

Scegliendo la dimensione locale, quella nella quale la Polizia di Stato svolge quotidianamente la propria azione, privilegiando la prossimità con il cittadino, fatta anche di ascolto delle esigenze e delle aspettative rappresentate, la più congrua, quindi, per svolgere una riflessione adatta a contribuire al dibattito in corso e per misurare l'efficacia di politiche, interventi e sperimentazioni. E ciò nella convinzione che la dimensione locale costituisca il territorio privilegiato da cui partire per una profonda riedificazione

civile e democratica e per un consapevole rafforzamento di sentimenti di solidarietà sociale, componente indefettibile nel processo di produzione da parte delle istituzioni - di una sicurezza realmente democratica e partecipata.

La concezione moderna di sicurezza 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 dei mutamenti demografici, culturali e religiosi e con la promozione di azioni per l'abbattimento delle disuguaglianze e per il superamento del senso di ingiustizia.

È emersa con evidenza la questione della terzietà e dell'imparzialità dell'azione della polizia locale che a volte subisce le pressioni degli amministratori finalizzate a non far intervenire con azioni repressive gli addetti al controllo sull'abusivismo commerciale, che non deve intendersi unicamente come la vendita di prodotti su area pubblica da parte di soggetti, in genere extracomunitari, privi di titolo autorizzativo commerciale, ma anche come 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.

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.

In questo contesto 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.

È certamente una terminologia forte, ma è utile ad evidenziare un diffuso clima di condizionamento mafioso delle amministrazioni nelle aree più a rischio del sud-Italia, 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.

Ad aggravare la condizione di instabilità legalitaria nelle città contribuisce la presenza dei fenomeni legati all'immigrazione clandestina, non solo per la pressione esercitata da individui che vivono in condizioni disumane di emarginazione e indigenza e per la ingente quantità di reati predatori commessi, ma anche, per il crearsi di una deriva securitaria che mette in atto solo meccanismi di repressione indifferenziata e inefficace, relegata al contesto penale e al

ricorso alla pena detentiva.

Questa pubblicazione nata dalla rielaborazione di due giornate di lavoro, intende contribuire alla proposta di un progetto globale per la sicurezza che metta in campo competenze, idee, azioni e misure. Ma che impieghi opportunamente strumenti, istituti e organismi esistenti.

Esistono già alcune esperienze positive, dai Protocolli d'intesa e dai Contratti di sicurezza, agli accordi tra Regioni e Ministero. Ma fino ad oggi non sono state sfruttate adeguatamente e ora, minacciate dalla crisi e dalla disattenzione che non considera le risorse relative a professionalità e strutture un investimento prioritario per la sicurezza e lo sviluppo del Paese, rischiano di diventare addirittura ostacoli o freni burocratici allo svolgersi di azioni coordinate relative alla soluzioni di situazioni di emergenza.

Forme mature sono state avviate 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. Ma necessitano di risorse, formazione del personale, circolazione delle informazioni, coordinamento pena l'insuccesso.

Alla frammentazione del tessuto sociale, all'indebolimento del senso di appartenenza, all'apatia politica ed a un crescente aumento del fenomeno della corruzione, non si può certo rispondere ricorrendo solo al sistema penale e alla soluzione detentiva.

L'Italia, nell'ultimo decennio, non ne è stata immune ed il suo legislatore in perenne emergenza, ha costellato la produzione normativa penalistica di una pluralità di pacchetti

sicurezza, al punto che non pare eccessivo parlare di un sistema asistemico di giustizia emotiva che, traendo spunto da fatti di cronaca giudiziaria particolarmente cruenti o ricorrenti, si fonda su una serie 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.

Ad esempio, benchè la norma sull'arresto differito e quelle che hanno aumentato le sanzioni penali per i reati tipici da stadio da sole non sono state sufficienti a far ridurre gli scontri con le forze dell'ordine ed i feriti in occasione delle manifestazioni sportive. Infatti, essi sono diminuiti sensibilmente solo quando le società di calcio si sono assunte anch'esse la responsabilità di prevenire i fenomeni di inciviltà aderendo alla normativa sugli steward ed oggi alla tanto discussa ma efficace tessera del tifoso.

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.

La disciplina vigente consente di dare un'articolata risposta al bisogno dei cittadini e corrisponde 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 che mobilitano diversi strumenti giuridici (tra cui le ordinanze contingibili e urgenti del sindaco), varie istituzioni, molteplici tipi di politiche pubbliche.

La politica dovrà dunque porsi l'obiettivo di una disciplina unitaria e coordinata sul territorio - in una logica che garantisca l'autonomia finalizzata a dar soluzione alle questioni della sicurezza nel luogo, nelle circostanze e nel

momento d'interesse - come d'altra parte è stato confermato dalla stessa Corte Costituzionale, secondo la quale 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.

Come dice Comporti viviamo in un modello di sicurezza di tipo situazionale che, 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.

Tuttavia si evidenziano 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. 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 diletterantismo.

In tutto questo contesto sia il prefetto sia il questore sono la cerniera, l'una d'indirizzo politico, l'altra tecnico-operativa, tra Stato ed Autonomie locali.

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.

Le esperienze positive - in particolare quella del tavolo tecnico - hanno 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.

Da ciò 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. 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.

Altra condizione fondamentale per la sicurezza del Paese è quella di dare certezza alla pena in modo tale che il cittadino percepisca pienamente il valore rieducativo di deterrenza che la giustizia attribuisce alla detenzione.

Al riguardo occorre guardare in faccia la realtà e trovare una soluzione condivisa per una equilibrata riforma della cosiddetta Legge Gozzini poiché già l'anno successivo alla sua entrata in vigore, i delitti aumentarono del 33% ogni 100 mila abitanti. Infatti nel 1986 furono commessi 2.479,3 delitti ogni 100 mila abitanti, mentre nel 1987 i crimini furono 3.299 per 100 mila abitanti con un netto aumento dell'indice criminale.

Il trend dei delitti continua a salire con vari picchi e si stabilizza oltre i 4000 a partire dal 2003. In vent'anni l'indice di delittuosità è aumentato quasi del 100%.

Comunque, con lucidità Borraccetti pone un interrogativo serio, teso a verificare se esista davvero un nesso tra disciplina dell'esecuzione della pena e sicurezza - intesa come condizione della vita sociale in cui ogni persona è e si sente tutelata nei suoi beni e interessi, integrità personale, patrimonio - se sia vero che quella disciplina accusata di lassismo, determini un aumento dei reati commessi e quindi contribuisca all'insicurezza.

Per quanto ci riguarda un maggiore investimento sulla giustizia anche nell'edilizia carceraria verosimilmente renderebbe più rapidi i processi senza sovraffollare le carceri e questo sarebbe già un buon contributo a rendere la pena certa e più vicina alla commissione del delitto.

La gestione dell'insicurezza dei cittadini e del contrasto alla criminalità rappresenta un problema complesso, incrementato da un abbassamento del livello di etica individuale e collettiva e dalla tendenza a distinguere sempre più il proprio interesse personale da quello della comunità in cui si vive.

È indispensabile quindi collocare il tema della sicurezza come caposaldo della democrazia e operare per ricreare condizioni di responsabilità, partecipazione, condivisione, pena l'erosione della coesione sociale, l'impoverimento dei legami di solidarietà necessari a una crescita equilibrata della società e alla tutela di dignità e libertà individuali e collettive.

Per questo, occorre 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. Ma non dimenticando che occorre restituire forza e consolidare l'autorevolezza degli attori della sicurezza, mobilitando mezzi, risorse, strumenti informativi, ma soprattutto rafforzando le basi culturali perché consapevolezza, conoscenza e sapere sono i motori della responsabilità, della fiducia nel futuro, della democrazia.

Il Capo dello Stato, commentando il volume che oggi presentiamo, ha sottolineato l'esigenza di perseguire una linea di cooperazione interistituzionali.

Essa appare oggi particolarmente necessaria, ricorda il presidente della Repubblica, per far fronte alle diverse questioni concernenti la sicurezza, nella sua molteplice e complessa accezione, e in particolare, gli aspetti cruciali della prevenzione e del contrasto della criminalità.

In questo quadro i Funzionari di Polizia, in un periodo di grave crisi economica come quello attuale sono a disposizione del Paese per continuare a rappresentare referenti affidabili nel sistema sicurezza che si fonda sulla fiducia collettiva e sul buon funzionamento di un apparato essenziale per lo sviluppo e per il progresso della nazione italiana.

Il Segretario Nazionale

Enzo Marco Letizia