

## **Camera dei deputati**

### **XV LEGISLATURA**

#### **I Commissione**

**(Affari Costituzionali, della presidenza del Consiglio e interni)**

**indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle forze di polizia**

#### **Bozza di documento conclusivo**

**presentata dal Presidente Luciano Violante all'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, il 22 aprile 2008**

#### **Indice**

1. **Premessa. Le specificità italiane.**
2. **L'aumento delle funzioni e la congruità delle risorse.**
3. **Valutazione degli organici.**
4. **L'attendibilità delle statistiche sulla criminalità.**
5. **Il numero complessivo dei delitti in UE (1995-2005).**
6. **Il numero complessivo dei delitti in Italia (1995-2006).**
7. **Gli omicidi in UE (1995-2005).**
8. **Gli omicidi in Italia (1995-2005).**
9. **Altri reati violenti in UE e in Italia (1995-2005).**
10. **Rapine in UE (1995-2005) e in Italia (1991-2007).**
11. **Reati violenti contro le donne in Italia.**
12. **Valutazione di sintesi**
13. **Politiche della sicurezza e immigrazione**
14. **Gli organici delle forze di polizia in UE e in Italia.**
15. **I vuoti di organico nelle diverse forze di polizia.**
16. **Le risorse finanziarie.**
17. **L'efficacia della investigazione e l'inefficacia del processo.**
18. **Beni sequestrati e beni confiscati.**
19. **La necessità della banca dati del DNA**
20. **I principali punti deboli del processo penale.**
21. **La crescita del senso di insicurezza.**
22. **Perché cresce l'insicurezza.**
23. **Il timore nei confronti della criminalità ordinaria.**
24. **La necessità di combattere l'insicurezza.**
25. **Due soluzioni che funzionano: il poliziotto di quartiere e i patti per la sicurezza.**

26. **Una politica globale per la sicurezza.**
27. **Il disegno delle città per la prevenzione del crimine.**
28. **Il caso Medellin e le “buone pratiche” di casa nostra.**
29. **Le valutazioni degli amministratori locali.**
30. **La necessità di una “pedagogia civile”.**
31. **Cinque priorità irrinunciabili.**

### **1. Premessa. Le specificità italiane.**

Le valutazioni relative alla politica della sicurezza devono tener conto di alcune specificità italiane.

Solo in Italia, e in nessun altro paese avanzato, operano tre potenti, radicate e ramificate organizzazioni criminali, mafia, ‘ndrangheta e camorra, che condizionano la vita pubblica e l’economia di tre regioni, Campania, Calabria, e Sicilia<sup>1</sup>, che, per numero di abitanti, complessivamente 12 milioni di abitanti, potrebbero costituire l’undicesimo Stato del continente europeo. ed estendono la loro presenza nelle altre regioni italiane, in molti paesi europei ed extraeuropei (fig. 1). Sono fonte di corruzione e di violenza, si alimentano con traffici criminali, hanno risorse finanziarie pressoché illimitate. L’economia criminale che discende dalle attività di queste organizzazioni inquina i circuiti finanziari, altera la concorrenza e le regole del mercato, espelle l’imprenditore onesto, crea aree di consenso sociale “sino a rendere evanescente in alcuni casi il confine tra mondo del crimine e società civile.”<sup>2</sup>–

La specifica attività di contrasto nei confronti di queste organizzazioni assorbe tempo, persone, mezzi, risorse finanziarie in misura tale da non avere termini di paragone in altri paesi avanzati. Basti considerare la quantità di indagini bancarie e finanziarie, il monitoraggio di imprese sospette, la sorveglianza dei cantieri esposti ad estorsioni, le intercettazioni telefoniche, le rogatorie internazionali necessarie per le indagini sui gruppi mafiosi. Sono indispensabili costose misure di sicurezza per i collaboratori di giustizia, per i testimoni esposti a minacce, per gli imprenditori vittime del racket, per le persone esposte a rischio.

Per la cattura di ciascuno dei latitanti più pericolosi, obiettivo che si consegue con continuità da parecchi anni, vengono impiegate molte unità di personale specializzato, apparecchiature sofisticate e costose per la individuazione delle basi, e tecnologie di avanguardia per la ricostruzione degli identikit quando si dispone solo di vecchie fotografie.

Conseguentemente la prevenzione e il contrasto della criminalità hanno in Italia costi molto più elevati rispetto a paesi simili al nostro. E se è vero che l’opinione

pubblica nazionale sembra oggi, sedici anni dopo le stragi del 1992, meno sensibile ai temi della lotta alla mafia, è altrettanto vero che senza la liberazione da questo peso, difficilmente l'Italia potrà essere competitiva e serena.



Fig. 1.

## 2. L'aumento delle funzioni e la congruità delle risorse.

Su un piano diverso, ma anch'esso rilevante, si pone il problema delle valutazioni relative alla congruità delle risorse. Nella comparazione della spesa per la sicurezza spesso si ignora l'aumento di funzioni degli uffici del Ministero dell'Interno, a parità di risorse o addirittura con risorse diminuite.

Ad esempio, i colloqui delle prefetture in materia di tossicodipendenze, che esistono sin dal 1990, erano a quella data 4.000 e sono diventati 30.000 nel 2005<sup>3</sup>; i carichi di lavoro relativi a funzioni connesse alla immigrazione hanno avuto punte di incremento superiori al 100 per cento negli ultimi cinque anni<sup>4</sup>; le pratiche per concessione della cittadinanza italiana sono aumentate dell'80 per cento nel periodo 2002-2005<sup>5</sup>.

È quindi evidente che le valutazioni in termini di congruità di spesa e di personale del ministero dell'interno non possono prescindere dai concreti carichi di lavoro e non possono essere affrontate con astratte comparazioni con altri Paesi o altri ministeri che non debbano far fronte a problemi di analogo impegno.

### **3. Valutazione degli organici.**

Stessa prudenza occorrerebbe usare nella valutazione degli organici addetti alla pubblica sicurezza. Infatti in molti altri Paesi le funzioni amministrative e serventi nei confronti dell'attività di pubblica sicurezza (archivio, centralino, etc.) sono svolte da personale "civile", non appartenente alle forze di polizia, in una percentuale pari al 20,30 per cento degli addetti alla sicurezza. In Italia questo personale, che costerebbe meno, è presente in una percentuale inferiore al 5 per cento. -

### **4. L'attendibilità delle statistiche sulla criminalità.**

Gli interlocutori ascoltati dalla Commissione hanno segnalato la necessità, nelle comparazioni relative alle statistiche della criminalità, di tener conto di periodi di tempo abbastanza lunghi, cinque anni, almeno, per avere dati attendibili.

I dati di più breve periodo, infatti, rischiano di essere influenzati da fattori contingenti. La scoperta di una banda di truffatori può far salire significativamente il numero dei reati in un determinato periodo dell'anno, ma solo una comparazione di medio periodo può dare la certezza che si sia di fronte ad un dato strutturale e non episodico. Questa considerazione non comporta, naturalmente, l'irrelevanza dei dati relativi al breve periodo; comporta piuttosto la necessità di valutarli con particolare prudenza.

Inoltre, nelle statistiche il reato viene "assegnato" all'anno nel quale è stato scoperto o denunciato; ma non necessariamente quest'anno coincide con l'anno della commissione del reato.

Per la comparazione internazionale, infine, occorre considerare la diversità delle legislazioni.

### **5. Il numero complessivo dei delitti in UE (1995-2005).**

In base alle stime elaborate da Eurostat<sup>7</sup>, nei Paesi dell'Unione europea per i quali sono disponibili statistiche sufficientemente comparabili per l'intero periodo<sup>8</sup> - il numero complessivo dei delitti è cresciuto nel decennio 1995-2005 ad un tasso medio dello 0,6 per cento annuo.

Nella maggior parte dei Paesi europei è stato raggiunto un picco attorno al 2002 e da allora si è registrata una progressiva leggera diminuzione del numero complessivo delitti.

Peraltro una lettura più attenta legittima alcune preoccupazioni. Infatti l'andamento annuo registrato nel periodo 1995-2005 con riferimento alle grandi categorie di delitti registra una più forte crescita delle rapine e degli altri reati violenti, nonché

dei reati connessi al traffico di droga, a fronte del calo del numero di omicidi, dei furti in abitazione e dei furti negli autoveicoli (fig. 2).

**Tasso medio di variazione annua registrato nei Paesi UE nel periodo 1995-2005**

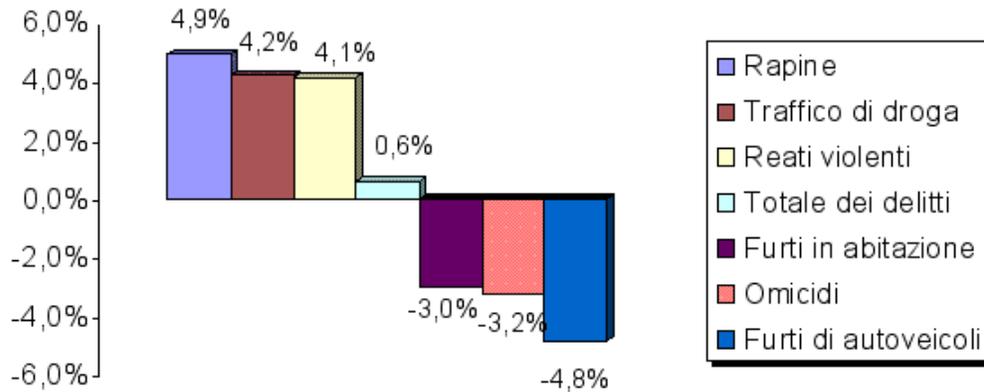


Figura 2. Fonte: Eurostat.

**6. il numero complessivo dei delitti in Italia (1995-2006).**

L'Italia segue il *trend* europeo.

La tendenza alla diminuzione del numero complessivo dei reati comincia nel 1997 e finisce nel 2001 per poi riprendere a salire anno dopo anno in modo quasi continuativo seppure in misura non allarmante (fig.3).

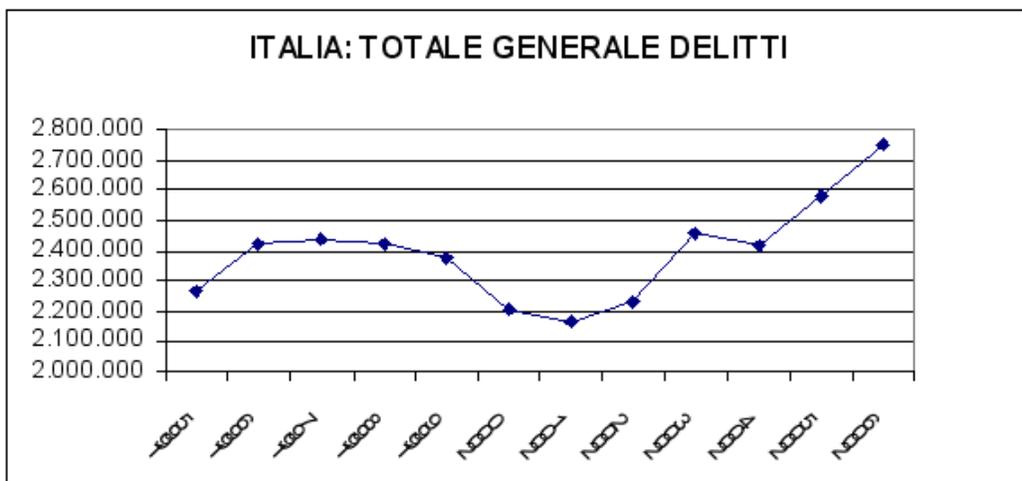
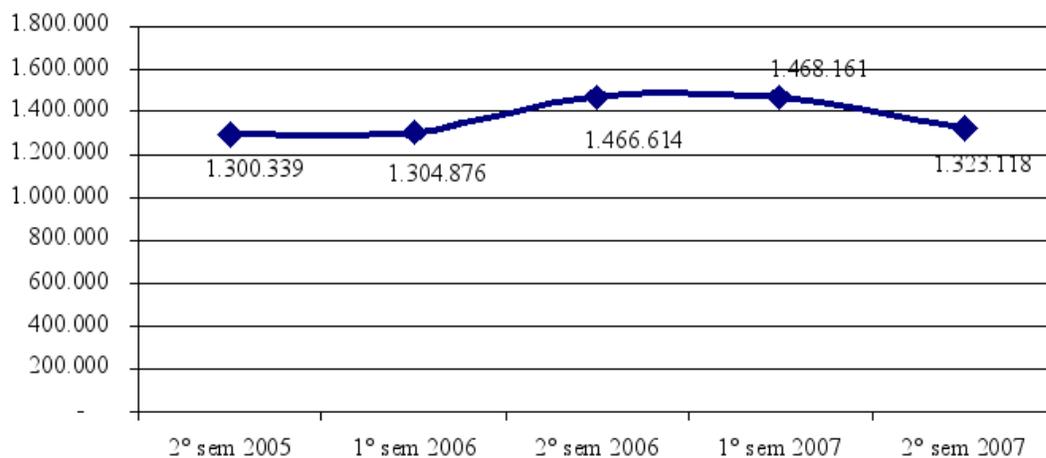


Fig. 3. Fonte: elaborazione dati del Ministero dell'interno.

Le dinamiche relative a tempi più recenti mostrano che i dati sull'andamento semestrale della criminalità (dal secondo semestre 2005 al secondo semestre 2007) che il Ministero dell'interno ha reso noti il 9 gennaio 2008— indicano che nel primo semestre 2007 il totale dei delitti è rimasto sostanzialmente stabile rispetto al semestre precedente (si è infatti registrato un incremento dello 0,11 per cento), mentre nel secondo semestre del 2007 le stime evidenziano un decremento di quasi dieci punti percentuali (-9,88 per cento) che riporterebbe il numero dei delitti commessi ad un livello analogo a quello registrato nel secondo semestre del 2005 e nel primo semestre del 2006.

II sem. 2005- II sem . 2007

### ITALIA: TOTALE GENERALE DEI DELITTI



Anno 2007: valori calcolati col metodo delle proporzioni sulla base dei dati operativi fino al 30 novembre

Fig. 4. Fonte: Ministero dell'interno.

Ma anche qui, come per i dati europei, una lettura più attenta rivela alcuni elementi che richiedono un'attenta valutazione.

## 7. Gli omicidi in UE (1995-2005)

Dal 1995 al 2005 nell'Unione europea<sup>10</sup>— si riscontra una sensibile diminuzione del numero degli omicidi. Nel 1995, infatti, il tasso di omicidi ogni 100.000 abitanti era pari ad 1,7, mentre nel 2005 si sono riscontrati 1,2 omicidi ogni 100.000 abitanti, con un decremento di <sup>14</sup>quasi il 30 per cento rispetto al 1995. L'andamento, come evidenziato nella tabella— (fig. 5), non è omogeneo nelle diverse aree del continente.

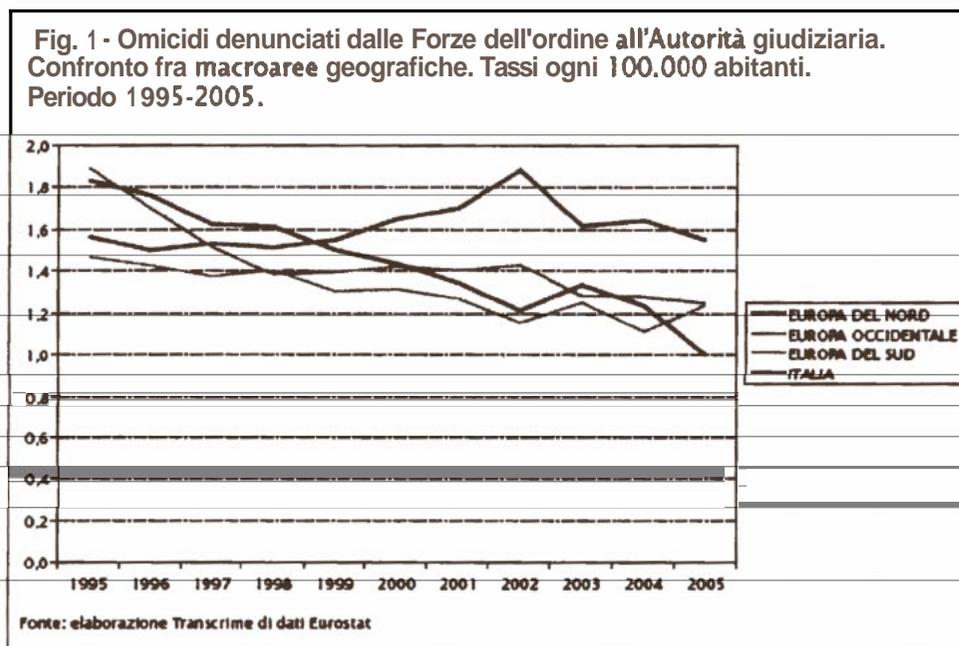


Fig. 5. Fonte: Ministero dell'interno.

## 8. Gli omicidi in Italia (1995-2005).

In Italia la riduzione del numero degli omicidi volontari è stata nel periodo considerato pressoché costante ed ha portato a registrare nel periodo 2003-2005 un tasso di omicidi pari ad 1,13 per 100.000 abitanti. In un contesto più ampio può evidenziarsi che nel nostro Paese gli omicidi fecero segnare una sensibile crescita a partire dalla fine degli anni '60 fino a raggiungere un picco nel 1991, quando il tasso di omicidi ogni 100.000 abitanti fu pari a 3,4. Si è trattato, prevalentemente, di omicidi di carattere mafioso.

Dopo tale data, anche per la forte risposta dello Stato dopo le stragi mafiose del 1992, si registra una sensibile diminuzione, che ha portato il tasso di omicidi consumati ad uno dei livelli più bassi registrati negli ultimi trenta anni. A fronte dei 1.901 omicidi consumati nel 1991, nel 2005 gli omicidi sono scesi al minimo storico di 601 unità, per poi risalire a 621 nel 2006, con un dato comunque inferiore a quello registrato nel 2004 e negli altri anni del periodo considerato.

Per le tendenze più recenti, anche i dati sull'andamento semestrale della criminalità che il MiFig. 5. Fonte: Ministero dell'interno ha reso noti il 9 gennaio 2008, sembrano confermare l'andamento decrescente del numero degli omicidi volontari in Italia, che al 18 dicembre 2007 ammontavano a 593 (fig. 6).

### ITALIA: OMICIDI VOLONTARI CONSUMATI

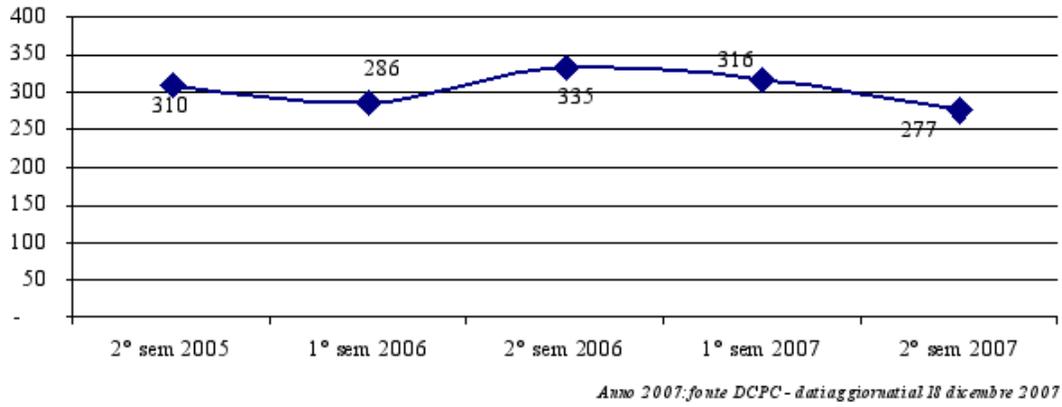


Fig. 6. Fonte: Ministero dell'interno.

## **9. Altri reati violenti in UE e in Italia (1995-2005).**

La Commissione, nel definire la categoria dei reati violenti diversi dall'omicidio, si è avvalsa della definizione adottata da Eurostat, per la quale sono considerati tali tutti i crimini commessi usando violenza contro le persone come le aggressioni fisiche, le lesioni, i sequestri di persona, le rapine e le violenze sessuali.

La crescita dei delitti violenti nel decennio 1995-2005 riguarda tanto l'Unione Europea quanto l'Italia. Probabilmente è proprio questa crescita che preoccupa particolarmente i cittadini europei e quelli italiani che oggi si sentono più insicuri rispetto a ieri, anche se il numero complessivo dei reati è rimasto sostanzialmente stabile.

L'incremento non ha avuto carattere omogeneo nelle diverse aree dell'Unione europea. L'incremento per centomila abitanti, infatti, nell'Europa del Nord è stato di poco inferiore al 200 per cento (+ 198,7 per cento), del 51,9 per cento nei Paesi dell'Europa meridionale e del 32,4 per cento nei Paesi dell'Europa occidentale (fig.7). I dati relativi all'Italia da un lato fanno segnare una forte crescita del numero dei reati violenti denunciati, che nel periodo di riferimento è sostanzialmente raddoppiato (+ 98,6 per cento), ma dall'altro continuano a collocare l'Italia ai posti più bassi della graduatoria assoluta dei Paesi europei. Nel periodo 2004-2005, infatti, dei 15 Paesi dell'Unione europea considerati dalle statistiche sopra riportate, solo la Grecia fa registrare un tasso di crescita inferiore a quello riscontrato in Italia.

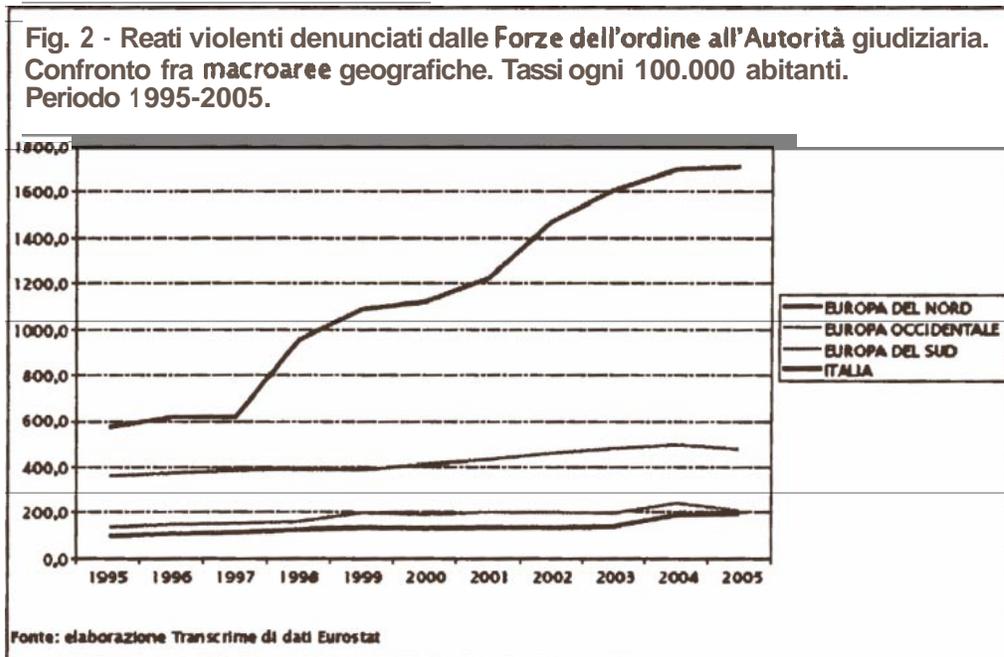


Fig.7. Fonte: Ministero dell'interno.

## 10. Rapine in UE (1995-2005) e in Italia (1991-2007).

Nell'ambito dei reati violenti particolare interesse rivestono i dati relativi alle rapine, in considerazione della peculiarità di tale fattispecie di reato che costituisce una combinazione di aggressione alla proprietà e violenza contro la persona

In proposito, nel periodo 1995-2005 i *trend* registrati nelle diverse aree dell'Unione europea evidenziano andamenti differenziati, con una crescita più significativa nell'Europa settentrionale (+ 29,3 per cento), una più contenuta dinamica nell'Europa occidentale (+ 5,9 per cento) ed una diminuzione nell'Europa meridionale (- 19,4 per cento) (fig. 8).

Fig. 1 - Rapine denunciate dalle Forze dell'ordine all'Autorità

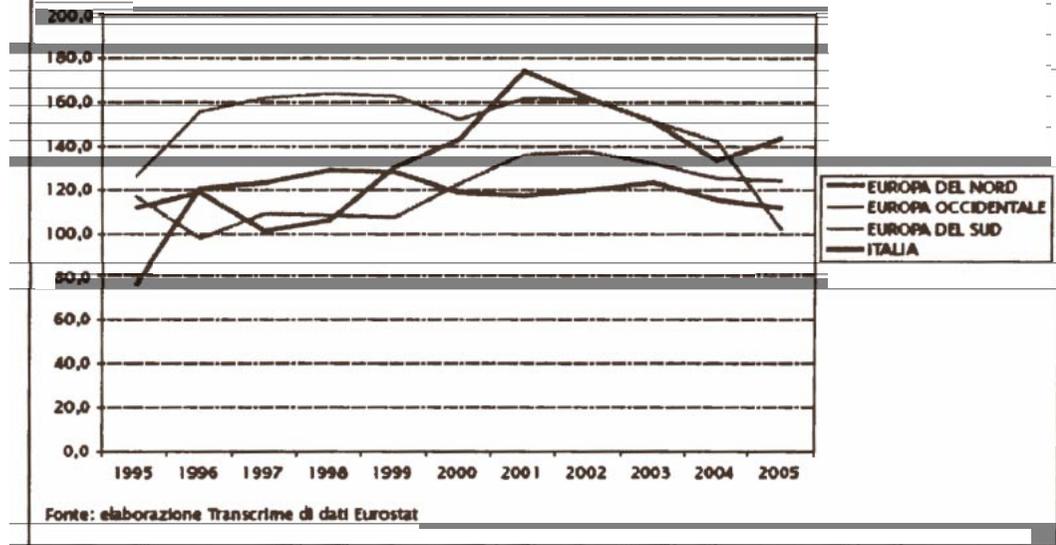
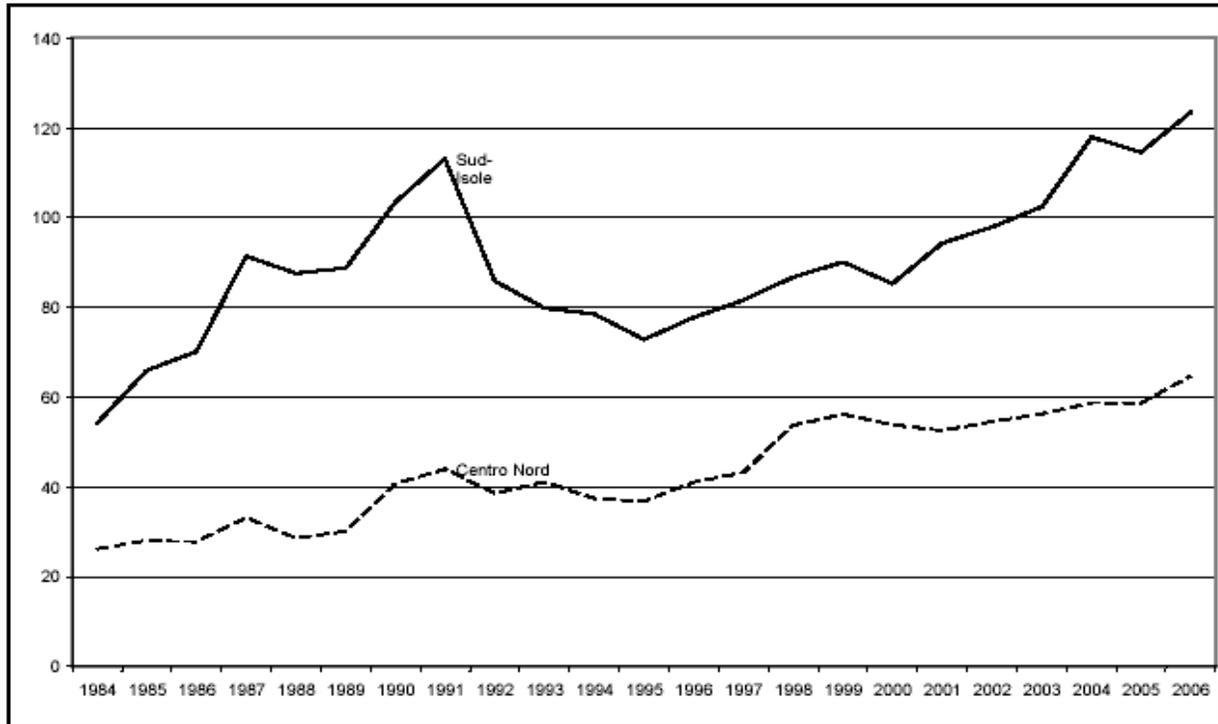


Fig. 8. Fonte: Ministero dell'interno.

Il tasso di crescita delle rapine in **Italia** rapportato a 100.000 abitanti, è superiore alla media dell'Europa meridionale. Nel 1995 si commettevano 73 rapine ogni 100.000 abitanti; nel 2006 ne **sono state commesse** 85 ogni 100.000 abitanti.

**Rapine totali denunciate in Italia dalle Forze di polizia e per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. Tassi per 100.000 abitanti (anni 1968 – 2006).**



*Fig. 9 Fonte: Ministero dell'interno.*

Il Ministero dell'Interno ha sottolineato che la ripartizione delle rapine tra Centro Nord e Sud ed Isole è assai diseguale. Nel periodo 1991-2006 l'aumento del tasso di rapine per 100.000 abitanti è generalizzato; i tassi medi nel Sud e nelle Isole (93,9) sono circa il doppio del Centro Nord (49,5), ma la variazione percentuale tra il primo e l'ultimo anno è dell' 8,4 per cento nel Sud e nelle Isole e del 31,9 per cento nel Centro Nord. Le rapine quindi sono cresciute nel centro Nord molto più velocemente rispetto a quanto è accaduto nel resto d'Italia. Di qui una delle ragioni della maggiore sensibilità del Centro Nord ai problemi della sicurezza rispetto al Sud.

Il rapporto sulla criminalità presentato dal Ministro dell'interno (giugno 2007) evidenzia, con riferimento al triennio 2004-2006 (da quando è entrato pienamente in funzione un nuovo più efficace sistema di rilevazione dati), tre tipi di rapine: in abitazione, negli esercizi commerciali e per strada.

Le rapine più frequenti sul territorio italiano complessivo sono quelle commesse per strada, circa il 43 per cento; le rapine in abitazione sono circa il 3 per cento; quelle negli esercizi commerciali circa il 16 per cento.

Il numero delle rapine su centomila abitanti è peraltro quasi doppio al Sud e nelle Isole (118, 8 rapine ogni 100.000 abitanti) rispetto al Centro Nord (60,5 rapine ogni 100.000 abitanti). La percentuale delle rapine in abitazione sul totale delle

rapine è quasi doppia al Centro Nord (4,6 per cento del totale delle rapine al Centro Nord) rispetto al Sud e alle Isole (2,5 per cento del totale delle rapine al Sud e Isole).

La percentuale delle rapine per strada, rispetto al totale delle rapine locali, è più elevata nel Sud e Isole (46 per cento) rispetto al Centro Nord (40 per cento). La percentuale delle rapine negli esercizi commerciali è invece meno elevata nel Sud e Isole (15 per cento) rispetto al Centro Nord (17 per cento).

**Tipi di rapine denunciate alle forze di polizia nel Centro Nord e nel Sud-Isole per 100 mila abitanti (anni 2004-2006).**

	2004-2006
<b>Italia</b>	
TOTALE RAPINE	81,2
Rapine in abitazione	2,8
Rapine in esercizi commerciali	13,5
Rapine in pubblica via	34,8
<b>Centro-Nord</b>	
TOTALE RAPINE	60,5
Rapine in abitazione	2,8
Rapine in esercizi commerciali	10,7
Rapine in pubblica via	24,1
<b>Sud-Isole</b>	
TOTALE RAPINE	118,8
Rapine in abitazione	3,0
Rapine in esercizi commerciali	18,7
Rapine in pubblica via	54,4

Fig. 10. Fonte: Ministero dell'interno.

## 11. Reati violenti contro le donne in Italia

L'Istat ha condotto nel 2006 una indagine sulla violenza contro le donne.

L'indagine è stata compiuta in seguito ad una convenzione stipulata tra l'Istat e il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità e con il finanziamento del fondo sociale europeo PON. Sicurezza. L'analisi completa dei dati è contenuta nel quinto capitolo del citato Rapporto sulla Criminalità in Italia—.

Sono ben 6.743.000 le donne tra i 16 e i 70 anni, il 31,9 per cento della classe di età oggetto dell' indagine, che hanno subito una violenza fisica o sessuale nel corso della vita. Su cento donne di quella fascia d'età, 12 hanno subito violenza fisica dal partner e circa 10 dal non partner. Altrettanto preoccupante è la comparazione in caso di stupro e di tentato stupro: 2,4 violenze per cento donne della stessa fascia

d'età sono state commesse dal partner e quasi la stessa cifra, 2,9, da chi non era partner.

La violenza domestica appare da questa ricerca un vero problema nazionale; infatti le donne che hanno subito dal proprio partner ripetute violenze gravi, fisiche e/o sessuali, sono 1.572.000. Il 46 per cento delle intervistate ha subito da due a dieci episodi di violenza.

## **12. Valutazione di sintesi**

In sintesi, mentre il numero complessivo dei reati è praticamente stabile, aumentano i reati violenti e predatori. Si tratta delle aggressioni che destano maggior allarme nell'opinione pubblica e legittimano il crescere del senso di insicurezza. L'Italia non è certamente il paese più insicuro; assai più insicuri e violenti sono, come emerge dalle statistiche, i paesi del Nord Europa, che pure hanno fama, meritata, di altissima civiltà. E' segno che l'immagine complessiva di un paese viene da un insieme di fattori, che sta allo stesso paese valorizzare e proporre. In Italia, quest'opera è più difficile perché non c'è ancora, per ragioni che fuoriescono dal tema di questa relazione, una sufficiente attenzione all'interesse nazionale.

## **13. Politiche della sicurezza e immigrazione**

Nel dibattito pubblico sulla sicurezza un posto considerevole è occupato dai temi della immigrazione.

Nel mondo politico, come nello spazio pubblico, il dibattito sembra dominato da due opposte simbologie, frutto di due opposte ideologie: da un lato l'immigrato è considerato il simbolo dello sfruttamento coloniale e capitalistico e quindi come una sorta di vittima permanente da risarcire come tale, sempre e comunque; dall'altro lato l'immigrato è "l'estraneo", di per sé persona pericolosa, incline ad aggredire e a delinquere.

Il Ministro dell'Interno ha presentato nel 2008<sup>17</sup> una ricerca sociale assai approfondita sulla materia dell'immigrazione—. Sulla base dei risultati, i sentimenti degli italiani nei confronti degli immigrati varierebbero dall'apertura, comprensione, disponibilità (42 per cento) alla chiusura, indifferenza, preoccupazione, paura, insicurezza (33 per cento), o ad un atteggiamento razionale (25 per cento).

Ma questi sentimenti non sono diffusi in modo eguale nella popolazione italiana.

Sono più preoccupati per l'immigrazione i lavoratori manuali, in particolare nelle regioni del Nord, piccoli imprenditori e artigiani, che segnalano tra l'altro la concorrenza degli immigrati più attivi.

Sono meno preoccupati i cittadini che svolgono un'attività intellettuale, insegnanti, impiegati, che non hanno ragione di temere la concorrenza, gli anziani e le loro famiglie che sono aiutati nei compiti di cura.

I dati obbiettivi relativi alla criminalità ci dicono che la linea di demarcazione non passa tra immigrati e cittadini, ma tra immigrati regolari e immigrati clandestini. Mentre la percentuale di immigrati regolari non comunitari autori di reati è pressoché analoga alla percentuale di italiani autori di reati, e quindi non presenta aspetti patologici o tali da giustificare allarme, assai diversa è la valutazione relativa agli immigrati clandestini.

In particolare, nel 2006, gli stranieri regolari sono circa il 5 per cento della popolazione residente e quelli denunciati come autori di reato sono circa il 6 per cento del totale complessivo dei denunciati. Si può aggiungere che gli stranieri regolari denunciati sono circa il 2 per cento del totale degli stranieri regolari. Nel 2006 la percentuale di irregolari denunciati sul totale di stranieri invece era del 74 per cento per gli omicidi, dell'80 per cento per i furti (82 per cento per i furti in appartamento), del 79 per cento per le rapine<sup>18</sup>—.

Contenuto analogo avevano le considerazioni svolte dal Ministro dell'interno Pisanu il 15 agosto 2005 a proposito dell'andamento della criminalità nel 2004: “Osservo soltanto che per la corretta lettura di questi dati bisogna tener presenti sia il costante aumento delle denunce da parte dei cittadini (segno chiaro di crescente fiducia nelle Forze dell'ordine) sia, e soprattutto, la fortissima incidenza sulla delittuosità complessiva dei reati commessi da immigrati irregolari (su un totale di 611.000 persone complessivamente arrestate o denunciate in Italia nel 2004, il 28,12 per cento era costituito da clandestini). Aggiungo che, invece, la quantità di reati ascritti a immigrati regolari è quasi irrilevante”<sup>19</sup>—.

Meno nota è la vittimizzazione degli stranieri non comunitari.

Tra il 2004 e il 2006 sono non comunitari il 17,7 per cento degli uomini e il 23,2 per cento delle donne uccise. Ben un quarto delle donne violentate nello stesso periodo sono non comunitarie; per i casi in cui la nazionalità dell'autore della violenza è nota, 87 volte su cento si tratta di italiani<sup>20</sup>— .

#### **14. Gli organici delle forze di polizia in UE e in Italia.**

Secondo i dati forniti da Eurostat, pubblicati il 23 novembre 2007, ma aggiornati al 2005, il numero complessivo di operatori di polizia in Italia sarebbe pari a 329.012

unità (in media, 561 agenti ogni 100 mila abitanti). Questo dato collocherebbe l'Italia, nella classifica degli Stati UE con maggior presenza di polizia nel proprio territorio, al secondo posto, dietro al solo Cipro, con un netto vantaggio rispetto alla Spagna (la cui media sarebbe pari a 469), alla Francia (385), alla Germania (300) e al Regno Unito (per l'esattezza, è riportata solo la media di Inghilterra e Galles, pari a 266 agenti ogni 100 mila abitanti).

Parzialmente diverso nelle cifre assolute, ma non nella valutazione finale, è il dato comparato fornito dall'*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* del 2006 [riferito agli anni 2000-2003]. Il numero di agenti di polizia italiani sarebbe pari a 470 ogni 100 mila abitanti, il più alto, dopo quello della Grecia, tra i tredici principali Stati membri dell'Unione europea (la media dei tredici Stati Ue è pari a 349). Queste cifre sono riportate nel Rapporto del ministero dell'economia sulla spesa pubblica, corredate dall'invito a riflettere sul sovradimensionamento delle nostre forze di polizia<sup>21</sup>.

L'utilità della comparazione sconta, in questo campo, due limiti evidenti. Il primo è legato alla attendibilità scientifica di tali dati. L'assetto organizzativo delle forze di polizia nei diversi ordinamenti è fortemente differenziato – non solo perché esistono modelli diversi (monisti, dualisti, pluralisti), ma anche perché i ruoli amministrativi sono distinti da quelli operativi in alcuni paesi e non in altri. Pertanto l'attendibilità della comparazione dipende dal modo in cui tali differenze sono valutate. Ad esempio, in base ai dati Eurostat, il numero complessivo di operatori di polizia in Francia sarebbe pari a 234 mila unità, a fronte delle 329 mila italiane. Tuttavia, il dato francese non comprende gli operatori civili, quelli della polizia doganale e gli staff tecnici, mentre il contrario accade per il dato italiano. Inoltre, il dato complessivo italiano non dovrebbe includere il personale delle forze di polizia specialistiche (Guardia di finanza, Polizia forestale e Polizia penitenziaria), ma solo quello delle polizie a competenza generale (Polizia di Stato e Arma dei carabinieri), poiché queste corrispondono alle due forze di polizia generale francesi (la *Police Nationale* e la *Gendarmerie*). Se si adotta questo diverso criterio, cambiano non solo i valori relativi, ma anche quelli assoluti: gli organici delle due forze di polizia francesi (215 mila unità)<sup>22</sup> equivalgono a quelle delle corrispondenti forze italiane (214.400 unità).

Il secondo limite della comparazione è dato dalle specificità degli ordinamenti comparati. Come si è ricordato all'inizio, l'esigenza di contrastare fenomeni criminali specifici all'interno di uno Stato – per l'Italia, la mafia, la camorra, la 'ndrangheta, ecc. – non può non incidere sugli organici da destinare alla funzione di sicurezza.

Anche per la polizia penitenziaria, settore per il quale la comparazione internazionale sembrerebbe più semplice, occorre prudenza. Mentre in Italia (agosto 2007), a fronte di 45.600 persone detenute (59.000 prima dell'indulto), ci sono 41.600 unità di polizia penitenziaria, in Francia, con circa 59.500 detenuti, gli agenti penitenziari sono circa 31.000. Sulla base di simili dati, si è ritenuto « che il sistema penitenziario italiano richiede uno sforzo consistente di miglioramento, sia sotto il profilo ordinamentale sia come riduzione di spesa corrente per liberare risorse a vantaggio di investimenti nelle strutture di detenzione»<sup>23</sup>—.

Ma occorrerebbero altre valutazioni per potere esprimere un giudizio più attendibile: ad esempio gli istituti penitenziari in Italia sono 205 e in Francia sono 192. I detenuti inseriti nel circuito di massima sorveglianza, che richiedono quindi oneri di controllo del tutto particolari, sono tra 300 e 350 in Francia<sup>24</sup>— e 586 in Italia<sup>25</sup>—. E inoltre quante traduzioni in un anno devono effettuare le polizie penitenziarie dei due Paesi? quali sono le funzioni di tipo non puramente custodiale attribuite alle due polizie?.

Perciò, anche se si dovesse concludere che in Italia il rapporto tra forze di polizia e popolazione sia più alto che in altri paesi europei, resterebbe da dimostrare che la differenza non sia resa necessaria dalle diverse caratteristiche degli universi criminali che quelle forze devono affrontare.

### **15. I vuoti di organico nelle diverse forze di polizia**

Le forze di polizia soffrono di gravi vuoti di organico.

L'organico formale complessivo (desumibile dalle disposizioni di legge) di tutte e cinque le forze dovrebbe essere pari a 355.126 unità. Quello riferito a Polizia di Stato ed Arma dei carabinieri dovrebbe ammontare a 232.483 unità. Ma Polizia di Stato e Carabinieri<sup>26</sup> hanno un organico reale di 220.000 unità, e solo 214.000 hanno compiti operativi<sup>26</sup>—.

La Guardia di Finanza ha una dotazione organica di 68.134 unità e una dotazione effettiva di 63.635 militari.

La polizia penitenziaria, secondo quanto si ricava dalla relazione svolta dal Ministro della giustizia in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007, ha una dotazione organica di 45.109 unità e una dotazione effettiva di 41.867 unità. Una situazione carente specialmente nell'Italia del Nord, come evidenziato dal Capo del Dipartimento penitenziario, dott. Ettore Ferrara, che potrebbe trovare parziale risoluzione nell'uso di strumenti tecnologici: “Si riscontrano problemi soprattutto negli istituti del nord Italia, in cui si rileva una mancanza di copertura degli organici del personale penitenziario maggiore rispetto al sud... Tale problema potrebbe trovare parzialmente soluzione con una diversa organizzazione

dei servizi di sicurezza all'interno degli istituti, impiegando in modo massiccio nuovi strumenti e nuove tecnologie di controllo, quali impianti televisivi, di registrazione" ( Resoconto stenografico , seduta del 18 luglio 2007)

Il Corpo forestale dello Stato, secondo quanto riferito dal suo capo, ing. Cesare Patrone, su un organico di 9.400 unità, aveva in servizio, a luglio 2007, 8.500 persone (audizione del 18 luglio 2007) —.

Nella sola polizia di Stato dal 1995 al 2006 lo scarto tra la dotazione organica e la forza effettiva è cresciuto dal -1 per cento al -4 per cento per i ruoli operativi, mentre è diminuito dal -90 per cento al -40 per cento (dato pur sempre elevatissimo) per i ruoli tecnici e sanitari —. E' sin troppo banale dedurre che occorrerebbe reperire le risorse necessarie per provvedere a colmare le menzionate lacune di organico.

Il problema dell'insufficienza delle risorse è aggravato dalla questione dei compiti amministrativi di supporto all'azione di polizia —. La legge 1° aprile 1981, n. 121, prevedeva (e prevede tuttora) che «all'espletamento delle funzioni di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale ... si provvede con personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione civile dell'interno» —. Questa disposizione ha avuto un'applicazione molto limitata: mentre in altri paesi europei il personale civile è mediamente pari al 20-30 per cento della forza di polizia a supporto della quale opera, in Italia tale percentuale è molto più bassa (inferiore al 10 per cento), poiché il personale civile di supporto alla Polizia di Stato è pari ad appena 9.960 unità. La conseguenza è che una parte consistente del carico amministrativo finisce per gravare direttamente sul personale di polizia, limitando ulteriormente il numero di agenti da utilizzare in attività d'istituto.

In attesa di una adeguata integrazione del personale civile di supporto, occorrerebbe quanto meno introdurre incentivi per favorire il passaggio del personale della Polizia di Stato con maggiore anzianità (comunque destinato ad impieghi sedentari) ai ruoli civili e così valorizzare una previsione già esistente —.

	ORGANICI DELLE FORZE DI POLIZIA		
	Organici	Effettivi	Fonte dati
<b>Polizia di Stato</b>	107.535	103.217	Fonte: quadro di doc PS p.2
<b>P.S. (con servizi sanitari e tecnici)</b>	117.193	109.007	Fonte: quadro di doc PS p.2

<b>Arma dei Carabinieri</b>	115.290	111.149	Fonte: quadro di doc PS p.2
	circa 110.000	Fonte: quadro di doc ADC p. 96	
<b>Totale P.S. + Carabinieri (no sanitari e tecnici)</b>	<b>222.825</b>	<b>214.366</b>	
<b>Totale P.S. + Carabinieri (con sanitari e tecnici)</b>	<b>232.483</b>	<b>220.156</b>	
<b>Popolazione</b>	<b>59.131.287</b>		Fonte: ISTAT Residenti al 1° gennaio 2007
<b>P.S. e Carabinieri / 100.000 ab.</b>	<b>376,83</b>	<b>362,53</b>	
<b>P.S. e Carabinieri / 100.000 ab.</b>	<b>393,16</b>	<b>372,32</b>	
<b>G.d.F.</b>	68.134	63.635	Fonte: quadro di doc GDF tab. p. 21 Audizione Gen. D'Arrigo 30/7 p. 14
<b>Corpo forestale dello Stato</b>	9.400	8.500	Audizione Ing. Patrone 18/7
<b>Corpo forestale dello Stato (operai)</b>		1.500	Audizione Ing. Patrone 18/7
	45.109	41.867	Fonte: Relazione Ministro della giustizia – inaugurazione dell'anno giudiziario 2007
<b>Polizia Penitenziaria</b>	43.000	Risposta scritta quesiti Cons. Ferrara p. 14	
45.121		Fonte: sito <i>internet</i> Polizia Penitenziaria	
	41.584	Fonte: Rapporto intermedio sulla <i>spending review</i> pag. 45	
<b>Totale Forze di polizia (senza sanitari e tecnici)</b>	<b>345.468</b>	<b>328.368</b>	
<b>Totale Forze di Polizia (con sanitari e tecnici)</b>	<b>355.126</b>	<b>334.158</b>	

Nota: In caso di dati discordanti, per i totali sono utilizzati i dati riportati nella prima riga (ad es. per la Polizia Penitenziaria i dati del Ministro della giustizia). I dati relativi agli operai del Corpo forestale dello Stato non sono considerati in nessuno dei totali riportati nella tabella.

Peraltro tutte le organizzazioni sindacali e i Cocer dei diversi corpi di polizia, ascoltati in un'apposita audizione, hanno segnalato un profondo malessere, che si avvia a diventare via via più grave per effetto dei pensionamenti ai quali non corrispondono nuove assunzioni.

Nella polizia di Stato cesseranno dal servizio per raggiunti limiti di età, 1300 unità per anno nel triennio 2007-2010. Pertanto nel 2010, sommando queste carenze a quelle già verificatesi, mancheranno complessivamente 10.000 poliziotti.

Situazioni analoghe si riscontrano negli altri corpi di polizia.

Il vice ministro dell'interno, on. Marco Minniti, nella seduta del 30 maggio 2007 ha informato la Commissione che le tre forze principali, polizia di stato, carabinieri e guardia di finanza, sono sotto organico mediamente del 10 per cento: per colmare il vuoto bisognerebbe assumere tra i 25.000 e i 30.000 operatori di polizia.

E' un obiettivo che, per ragioni di bilancio, non può essere raggiunto nel medio periodo; ma le autorità di governo dovrebbero mettere in campo un programma di progressiva risoluzione del problema.

### **1. Le risorse finanziarie**

Le drammatiche condizioni finanziarie delle forze di polizia sono state descritte in modo assolutamente eloquente dal Ministro dell'Interno Giuliano Amato nel corso dell' audizione del 30 maggio 2007. Il ministro ha sottolineato, in particolare, come la carenza di risorse destinate agli investimenti e ai consumi intermedi, con il decorrere del tempo, riduce obiettivamente la capacità delle forze di polizia di competere con le forme criminali più aggressive e sofisticate. I mezzi sono vecchi e spesso pericolosi; cresce il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati per il carburante, la manutenzione, e le locazioni (per complessivi 188.270.806 euro al 31 dicembre 2006, secondo quanto riferito dal capo della Polizia, Antonio Manganelli, in risposta a taluni quesiti posti dai deputati); è lesa l'autorevolezza della stessa Amministrazione e delle sue funzioni.

La Commissione condivide le analisi e le valutazioni del Ministro. <sup>32</sup>—

I cosiddetti "patti per la sicurezza" conclusi nel corso del 2007 (in base all'articolo 1, comma 409, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, legge finanziaria per il 2007) hanno consentito di raggiungere accordi con gli enti locali per il finanziamento di una parte dei consumi intermedi. Si tratta di un rimedio utile

(impiegato, tra l'altro, per l'ammodernamento dei mezzi), ma evidentemente non risolutivo, poiché si tratta di accordi territorialmente circoscritti, che non forniscono una risposta al problema dei debiti accumulati nel tempo (ad esempio, per gli affitti non pagati).

Il rischio, in altri termini, è quello di un progressivo «deperimento» della funzione. Sono necessarie risorse aggiuntive, da assicurare sia con misure *una tantum*, per ripianare i debiti accumulati, sia con finanziamenti pluriennali per consentire di programmare investimenti tesi a mantenere e ad elevare gli standard del servizio. La Commissione intende qui rilevare come né la riduzione degli uomini e delle risorse, né la vetustà dei mezzi<sup>34</sup> abbiano ridotto la capacità di contrasto delle forze di polizia e come la preparazione professionale e il senso dello Stato abbiano sinora consentito di ottenere lusinghieri successi sia nella lotta al crimine organizzato che nella garanzia della sicurezza quotidiana.

Ma lo spirito di sacrificio e il senso dello Stato degli operatori di polizia e dei loro vertici non possono costituire un alibi per non avviare un programma di risanamento finanziario; il protrarsi delle attuali carenze, che anzi potrebbero anche aggravarsi, potrebbero incidere profondamente sulla capacità di garantire la sicurezza dei cittadini.

In ogni caso, sarebbe necessario, per un più razionale uso delle risorse finanziarie, valutare l'opportunità che alcuni servizi di carattere logistico, l'acquisto automezzi, le officine per le riparazioni, i parcheggi, le attrezzature di uso comune, vengano acquistati e gestiti insieme dalle diverse forze di polizia. L'effetto sarebbe un notevole risparmio di risorse che potrebbe essere destinato al miglioramento dei mezzi stessi e al benessere del personale.

## **17. L'efficacia dell'investigazione e l'inefficacia del processo**

Nella valutazione del contrasto alla criminalità occorre distinguere l'efficacia della risposta investigativa dall'efficacia del processo.

All'azione investigativa che coinvolge tutte le forze di polizia e le procure della Repubblica si deve la cattura di quasi tutti i latitanti più pericolosi della mafia, della 'ndrangheta e della camorra, la cattura dei componenti di un gruppo terrorista che era sul punto di commettere un grave attentato<sup>35</sup> — il compimento in collaborazione con l'FBI della più grande operazione internazionale antimafia degli ultimi anni contro gli esponenti principali delle «famiglie» Gambino e Inzerillo, il sequestro alle grandi organizzazioni criminali di beni che hanno un valore complessivo pari a quello di alcune manovre finanziarie.

Dal 1992 al 2007 sono stati arrestati 3747 pericolosi latitanti, circa uno ogni 36 ore; questo lusinghiero risultato è evidentemente frutto di una particolare capacità investigativa.

Su un terreno più “ordinario” va segnalato che le violenze commesse all’interno degli stadi, una volta episodi fissi delle domeniche calcistiche, sono quasi cessate, e che è aumentata la capacità di individuare i sospetti autori dei più gravi reati che in misura maggiore hanno impressionato l’opinione pubblica negli ultimi anni.

Il riconoscimento maggiore a questa capacità è venuta proprio da uno dei più diretti interessati. Francesco Inzerillo, capo dell’omonima famiglia mafiosa, che consiglia ai nipoti di lasciare l’Italia “perché qui se non fai niente devi pagare; se fai, devi pagare per dieci volte; futuro non ce n’è, sei sempre sotto controllo”<sup>36</sup>.

I dati offerti alla Commissione da tutte le cinque forze di polizia dimostrano un impegno crescente nel controllo del territorio, delle persone e dei veicoli da trasporto, negli arresti, nelle perquisizioni. In particolare, le persone denunciate sono passate dalle 435.751 del 1990 alle 651.485 del 2006; nell’ultimo quinquennio si passa dalle 125.689 persone arrestate nel 2002 alle 153.936 del 2006 (+22,47 per cento). Gli indici del controllo del territorio sono costituiti dalle persone e dalle auto identificate in occasione dei posti di blocco; nel 2006 le persone sono state circa 10 milioni e gli automezzi più di 5 milioni.

Ma quando si passa alla valutazione dell’efficacia del processo, che vuol dire sconfitta dell’impunità e certezza della sanzione, i risultati sono preoccupanti ed esigono la più severa delle riflessioni.

### 1. Beni sequestrati e beni confiscati

La Commissione intende segnalare l’assoluta priorità delle sanzioni di carattere patrimoniale nei confronti di tutte le forme di criminalità; privare il criminale delle ricchezze acquisite illegalmente è una delle poche sanzioni temibili perché vanifica la finalità ultima dell’azione criminale. Al tema, con specifico riferimento alle organizzazioni mafiose, ma il tema va oltre questo tipo di organizzazioni, ha dedicato una importante relazione la Commissione Antimafia<sup>37</sup>. E il governo, aderendo ad una delle richieste della Commissione, ha presentato un progetto di legge (C. 3242) che prevede una delega per redigere un testo unico delle misure di prevenzione. L’incertezza normativa, dovuta a stratificazioni legislative, ha certamente un ruolo significativo nel deludente esito di questo tipo di misure e tuttavia forse bisognerà anche riflettere su una più accurata preparazione del personale di polizia e dei magistrati che si occupano di questa materia.

(I valori dei beni sequestrati e confiscati sono espressi in euro)

ORGANIZZAZIONI	Sequestri (art. 321 cpp)	Sequestri (lex 575/65)	Confische (lex 575/65)
Cosa Nostra	571.465.081	753.697.000	136.701.114
Camorra	1.689.785.888	803.314.823	482.374.000
'Ndrangheta	65.447.099	119.796.254	46.283.000
Crim.Org.Pugl.	64.157.795	65.307.000	54.150.698
Altre	183.369.000	164.247.000	82.288.000
<b>Totali</b>	<b>2.574.224.863</b>	<b>1.906.362.077</b>	<b>801.796.812</b>

Fonte: Ministero dell'interno, Direzione investigativa antimafia.

In questo quadro va anche ricordata l'attività di contrasto alla criminalità organizzata svolta dal Corpo della Guardia di Finanza che ha portato, secondo i dati forniti dal Comando generale del Corpo medesimo, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1996 e il 31 marzo 2008 a sequestri di beni per un valore totale di 7.643.717.686,56 euro, a fronte dei quali sono state disposte confische di beni per un valore totale 2.453.607.358,41 euro.

L'autorità giudiziaria riesce a confiscare una quota minima dei beni sequestrati, meno del 20 per cento, e deve restituirne la grande maggioranza, più dell'80 per cento dopo procedure lunghe, impegnative e costose.

#### 18. La necessità della banca dati del DNA.

Nel paragrafo successivo si passeranno in rassegna i principali punti deboli del processo penale. Ma una incisiva lotta al crimine non può fondarsi solo su una normativa più efficace; queste innovazioni sono necessarie ma non sufficienti. Occorre anche il continuo potenziamento tecnologico delle forze di polizia. A questa finalità risponde, tra l'altro, la istituzione della banca dati del DNA e del Laboratorio Centrale, oltre alla ratifica del trattato di Prum, che rende più efficace la collaborazione transnazionale nella lotta alla criminalità comune, mafiosa e terroristica grazie allo scambio delle informazioni relative ai dati genetici. I paesi che hanno già istituito la loro banca dati del DNA hanno avuto un significativo miglioramento della loro capacità di identificare gli autori dei delitti, passando in alcuni casi dal 6 al 60 per cento<sup>38</sup>. Il governo Prodi II aveva presentato una propria

proposta in tal senso. E' opportuno che il nuovo Parlamento intervenga al più oprato su questa materia

## **20. I principali punti deboli del processo penale.**

La Commissione ha dedicato un'apposita seduta (28 novembre 2007) ad un incontro con alcune autorità giudiziarie operanti in aree particolarmente delicate. Molte delle autorità ascoltate hanno consegnato alla Commissione documenti di estremo interesse. Sulla base di tale documentazione sono enucleabili i principali punti deboli del sistema di accertamento della responsabilità penale e di irrogazione delle sanzioni.

- “All'aumento di impegno delle forze di polizia dovrebbe corrispondere un recupero di efficienza del sistema giudiziario, perché l'iniziativa di polizia vale 48 ore, poi deve intervenire l'autorità giudiziaria. E se all'incremento degli arresti e dei fermi non corrisponde una tempestiva attività giudiziaria di processualizzazione di tali notizie di reato, si crea un intasamento” che produce le inevitabili scarcerazioni con vanificazione dell'impegno, spesso rischioso delle orze di polizia e sconcerto nei cittadini. “In genere, l'ipotesi accusatoria nei confronti di un soggetto arrestato, prima di ottenere una stabilità, subisce almeno otto gradi di giudizio, se si eccettuano quelli di rinvio per i possibili annullamenti da parte della Corte di cassazione. Ognuna di queste fasi necessita di un lavoro di cancelleria e di notifiche di numerosi atti all'indagato e al difensore” (*Franco Roberti, procuratore aggiunto DDA Napoli, in “Situazione della camorra nel distretto di Napoli. Strategie nel contrasto giudiziario”, consegnato agli atti della Commissione, pp. 57 e ss).*
- “Per effetto di un regime tabellare che prevede una sorta di giudice naturale precostituito – per cui il GIP più oberato non può essere sollevato dal lavoro in favore di un altro – gli uffici dei GIP sono sovraccarichi di lavoro e devono talvolta affrontare l'accumulazione di casi da esaminare, che determina grossi ritardi nella concessione delle misure cautelari. (*Francesco Messineo, procuratore della Repubblica, Palermo, audizione del 28 novembre 2007, resoconto stenografico, p. 27).*
- “Bisognerebbe intervenire ... sulla forbice tra minimo e massimo edittale delle pene ... infatti, molti dei reati prevedono una distanza tra minimo e massimo a volte di quattordici o quindici anni ... il che determina una eccessiva discrezionalità nella commisurazione della pena” e spinge il

giudice a tenersi sempre assai vicino ai minimi edittali. (*Agata Santonocito, sostituto procuratore della Repubblica, Catania, audizione del 28 novembre 2007, resoconto stenografico, p. 34*).

- “È evento raro che un dibattimento di media complessità si esaurisca in una udienza unica. Normalmente i rinvii si succedono ai rinvii, spesso con ritmi esasperanti, con difficoltà di riconvocazione delle persone, dovuta anche al pessimo funzionamento del sistema delle notificazioni. Il processo ha così durata lunghissima, polverizzata in decine e decine di udienze, molte delle quali di mero rinvio (nelle quali, per il carico di lavoro dell’ufficio e per la continua sopravvenienza di processi più urgenti – quelli con detenuti, ovvero con termini di prescrizione prossimi alla scadenza – non si fa assolutamente nulla, se non fissare la data di una prossima udienza), ma a cui prendono comunque parte – in un inutile e costosissimo spargimento di formule – giudici, parti, testimoni ... Al suo termine, l’eventuale inflizione della sanzione al condannato è un accidente declamato ma non praticato, che umilia ulteriormente il soggetto offeso” (*Vincenzo D’Agata, procuratore DDA Catania, in “Questioni inerenti alla sicurezza dei cittadini e delle imprese rispetto alla criminalità organizzata”, consegnato agli atti della Commissione, pp. 5-6*).
- “Prassi applicative, non soltanto locali, quali spericolati giudizi di bilanciamento; applicazione sistematica dell’istituto della continuazione, che ha portato ormai di fatto alla implicita abrogazione della recidiva; diminuzioni dovute alla scelta del rito; patteggiamenti in appello talora disinvolti, risolvono troppo spesso in sanzioni assai contenute (ad onta delle apocalittiche astratte previsioni edittali) complesse (e faticose) inchieste giudiziarie” (*Vincenzo D’Agata, procuratore DDA Catania, in “Questioni inerenti alla sicurezza dei cittadini e delle imprese rispetto alla criminalità organizzata”, consegnato agli atti della Commissione, p. 6*).
- “Il patteggiamento in grado di appello che, specialmente nella forma ‘allargata’ di cui all’articolo 599, comma 4, del codice di procedura penale, costituisce, al tempo stesso, un comodo varco aperto ai criminali per sottrarsi alla condanna riportata in primo grado ... e uno spreco di risorse non giustificato” — (*Franco Roberti, procuratore aggiunto DDA Napoli, in “Situazione della camorra nel distretto di Napoli. Strategie nel contrasto giudiziario”, consegnato agli atti della Commissione, p. 55*).
- La “eccessiva sovrapposizione di benefici penitenziari: alle misure alternative si affianca la liberazione anticipata, che, con buona pace della intangibilità del giudicato, interviene sistematicamente e senza possibilità di

non falciadiare la pena” irrogata (*Cataldo Motta, procuratore aggiunto DDA Lecce, audizione del 28 novembre 2007, resoconto stenografico, p. 21*).

- Ricorrente è la strumentalizzazione delle misure nate per i tossicodipendenti e gli alcolodipendenti: “ormai la nuova frontiera della criminalità organizzata è l’alcolodipendenza, che è difficilissima da accertare e che consente di essere liberati e di eludere la pena sino a sei anni di reclusione. Questa situazione è dovuta in parte all’atteggiamento di superficialità di tutti i SERT che certificano uno stato di alcolodipendenza quasi come fosse un attestato di servizio...e, in parte, ad una scarsa incidenza del controllo sui programmi di recupero, che dovrebbe essere demandato ... al tribunale di sorveglianza” (*Cataldo Motta procuratore aggiunto DDA Lecce, audizione del 28 novembre 2007, resoconto stenografico, p. 21*).
- “Singolare appare poi che quasi tutti i mafiosi catanesi siano difesi a spese dello Stato ... Così, falle e incongruenze della formulazione della legge [sul gratuito patrocinio] rischiano di trasformare un istituto di civiltà, finalizzato a garantire una difesa efficace anche in favore di cittadini realmente sprovvisti di mezzi finanziari, in un facile espediente a mezzo del quale malavitosi di professione, dopo aver ricavato ingenti ricchezze da attività delittuose svolte in danno della società, si prendono beffa di quella stessa collettività da loro danneggiata, spendendo le parcelle relative alle loro difese penali allo Stato perché provveda al saldo” (*Vincenzo D’Agata, procuratore DDA Catania, in “Questioni inerenti alla sicurezza dei cittadini e delle imprese rispetto alla criminalità organizzata”, consegnato agli atti della Commissione, pp. 7-8*).

Il quadro complessivo è allarmante. E appare ancora più grave se si considera la presa di posizione di circa settanta magistrati milanesi che hanno denunciato come la sterilità del lavoro giudiziario li renderebbe “lavoratori socialmente inutili” (riferito dagli organi di stampa il 12 gennaio 2008).

Mancano la certezza della responsabilità penale e la certezza della sanzione; si rischia la demotivazione professionale di una parte della magistratura. Superare questo processo penale, flebile, confuso e impotente, è un dovere per chiunque senta la responsabilità di garantire la sicurezza dei cittadini.

## **21. La crescita del senso di insicurezza**

Dal complesso delle audizioni effettuate e dai documenti acquisiti emerge una preoccupante crescita del sentimento di insicurezza.

Gli studiosi ascoltati dalla Commissione<sup>40</sup> hanno invitato a distinguere due sentimenti diversi che interpretazioni superficiali tendono a confondere. Si tratta della paura di essere vittima di un delitto e della preoccupazione per la diffusione della criminalità.

Il professor Guido Martinotti ha sottolineato come la sensazione di insicurezza sia strettamente connessa alla consapevole percezione del rischio. Sulle strade, ha rilevato il professor Martinotti, registriamo circa 7.000 morti l'anno e più di 240.000 feriti, anche gravissimi e con menomazioni permanenti. Il 14 per cento di queste vittime sono pedoni. Ma questi dati sono ignorati dalla grande opinione pubblica e quindi l'infortunistica stradale non fa parte del complesso dei fattori che generano insicurezza.

Da una<sup>41</sup> rilevazione dell'Osservatorio sul Capitale Sociale realizzata nel giugno 2007— risultava che otto persone su dieci erano convinte che nei precedenti cinque anni la situazione della sicurezza fosse peggiorata e ben nove persone su dieci erano molto (47 per cento) o abbastanza (45 per cento) preoccupate per la criminalità.

Nel novembre successivo un'altra indagine demoscopica<sup>42</sup> comparava la lista delle priorità degli italiani (problemi più gravi da affrontare) negli ultimi sei anni (2002-2007). La criminalità comune era al secondo posto, dopo la disoccupazione, nel 2002; al terzo posto, dopo la disoccupazione e il costo della vita nei 2003, 2004 e 2005; al secondo posto nel 2006 dopo la disoccupazione; al primo posto nel 2007 seguita da disoccupazione e costo della vita.

Infine, alla domanda: quanto la preoccupa il problema della criminalità nella zona in cui vive e in Italia?, nel giugno 2007 la somma delle risposte “abbastanza e molto” dava 56.8 per cento per la zona in cui vive (47,8 per cento nel<sup>43</sup> novembre 2005) e 91.9 per cento per l'Italia (91 per cento nel novembre 2005)—.

Diamanti e Bordignon, in un recente saggio<sup>44</sup>, dopo aver messo in luce la sostanziale stabilità del numero dei reati negli ultimi quindici anni, mettono in luce come la percezione della minaccia criminale negli ultimi dieci anni sia cresciuta in modo prepotente. Inoltre, incrociando i dati sulla qualità della vita nelle province italiane, secondo le analisi annuali de *Il Sole 24 Ore* e la congiunta rilevazione sul senso di insicurezza svolta sempre su base provinciale da IprMarketing, si rileva che solo su 5 delle 20 province in cui registra un aumento del numero dei reati aumenta anche il senso di insicurezza.

## 22. Perché cresce l'insicurezza.

Nel corso della indagine conoscitiva è emerso che esistono motivazioni ragionevoli che spiegano l'apparente paradosso per il quale, pur in assenza di un sensibile aumento complessivo della criminalità, cresce la sensazione di insicurezza.

1. Pur essendo rimasto sostanzialmente stabile il numero complessivo dei reati, è aumentato il numero dei reati che suscitano maggiore apprensione perchè violano l'intimità, come gli stupri e i furti in abitazione. I furti in abitazione per 100.000 abitanti erano 191,6 nel 2004, 206,3 nel 2005, 240,3 nel 2006; gli stupri<sup>45</sup> per 100.000 abitanti erano 6,8 nel 2004, 7,1 nel 2005, 7,7 nel 2006—.
2. Nelle modalità di commissione dei reati è aumentato il ricorso alla violenza, all'uso delle armi, alle minacce gravi. Questo cambiamento radicale è determinato dal fatto che sono mutati i “codici” criminali. L'ingresso nel mondo del crimine di nuovi soggetti e nuove organizzazioni più inclini, per ragioni culturali e di costume al ricorso alla violenza, come criminali provenienti da paesi dell'est Europa e da paesi africani ha comportato un innalzamento complessivo del livello di violenza nella commissione dei delitti. Non si usa più la violenza minima indispensabile per assicurarsi il profitto del reato; si usa la violenza massima per manifestare una propria superiorità, raggiungere l'effetto di terrorizzare la vittima e rendere più facile tanto l'esecuzione del reato quanto la garanzia della impunità. È più facile che una vittima terrorizzata si astenga dal riconoscere il suo aggressore per non incorrere in ritorsioni.
3. Il moltiplicarsi di luoghi “abbandonati” nelle periferie delle grandi città aumenta l'insicurezza. Vie e stazioni non sufficientemente illuminate e prive di forme di tutela, con fattori di degrado urbano (panchine divelte, cabine telefoniche rotte etc.) fanno sentire insicuri, indipendentemente dalla presenza di criminali. Un luogo abbandonato è di per sé un luogo<sup>46</sup> insicuro. Nella indagine demoscopica più volte citata— risulta chiaramente che la maggiore crescita della insicurezza si manifesta nelle città con più di 100.000 abitanti e diventa assai rilevante nelle città con più di 500.000 abitanti, dove è più difficile, perché più costoso, il controllo delle zone periferiche e dove si manifestano con maggiore intensità quei comportamenti lesivi di regole sociali consolidate che costituiscono un fattore primario della sensazione di insicurezza.

4. L'invecchiamento della popolazione aumenta la sua insicurezza. Una persona anziana può essere turbata in misura rilevante da comportamenti nei confronti dei quali un giovane resta indifferente; si tratta della violazione di regole sociali comunemente accettate (comportamenti incivili) oppure di comportamenti o atteggiamenti ai quali la popolazione anziana non è abituata, come lo stazionamento di gruppi di ragazzi di fronte a un bar o a una discoteca; gruppi di neri che parlano tra loro (nuove forme di socializzazione); l'offerta insistente di merci; il tentativo insistito di rendere piccoli servizi (per un certo periodo è sembrato che tutta la problematica della sicurezza ruotasse attorno ai lavavetri).

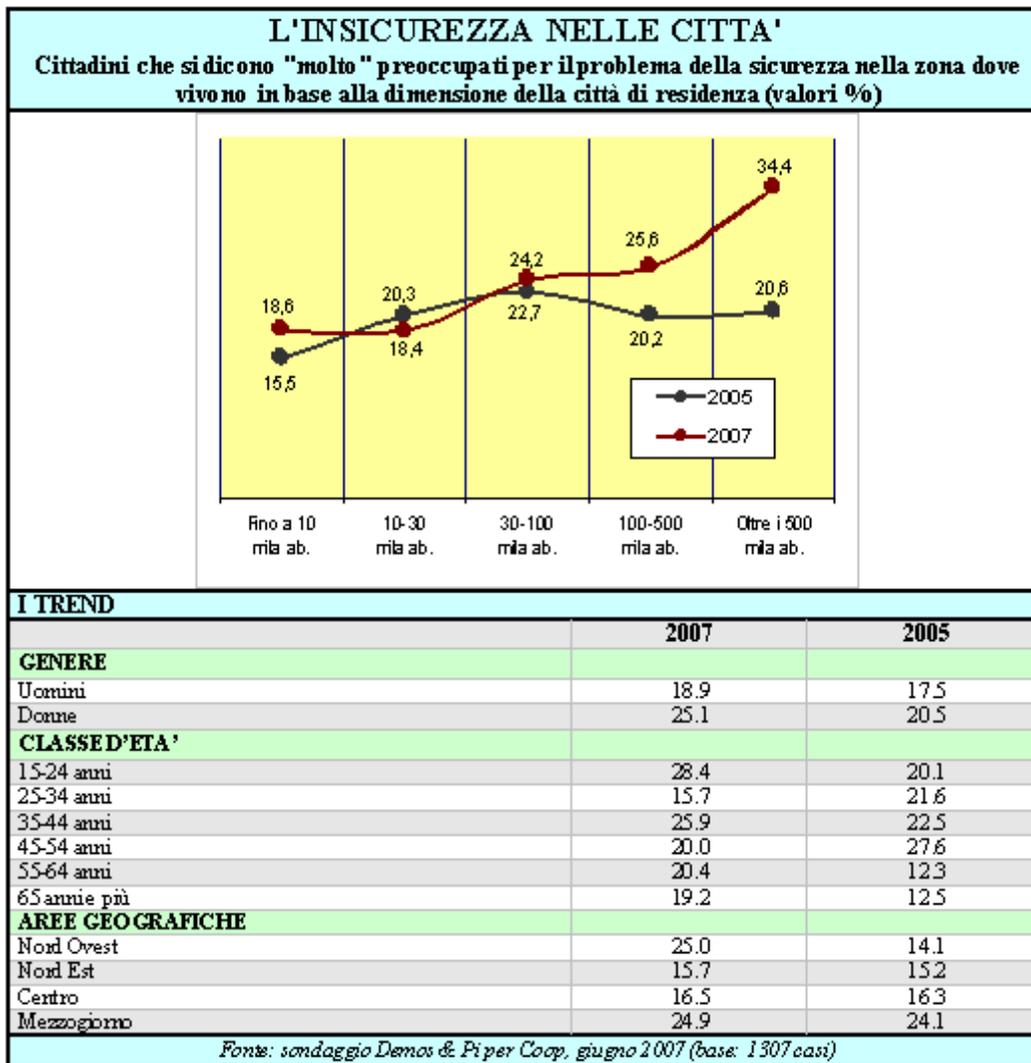


Tabella 1

5. L'informazione ha un ruolo significativo nella costruzione di sensazioni di insicurezza.. In una società caratterizzata dal peso crescente della informazione è inevitabile che si dia notizia ripetuta e particolareggiata dei delitti più gravi. Quando c'erano solo sei telegiornali al giorno, la notizia veniva data sei volte; oggi che ce ne sono circa 40, la notizia viene data 40 volte ed è inevitabile che questa ripetizione, certamente non censurabile da nessuno, crei di per sé un senso di angoscia e di insicurezza. Molte trasmissioni di intrattenimento si soffermano per più puntate sui delitti che più hanno scosso l'opinione pubblica, con ricostruzioni, discussioni tra esperti, formulazione di ipotesi. Il tema ha attirato persino l'attenzione dell'Autorità per telecomunicazioni—

Ma esistono anche aspetti patologici, in gran parte determinati dalla concorrenza tra le diverse reti televisive per l'accaparramento dell'ascolto. Ha riferito alla Commissione il direttore di uno dei maggiori telegiornali nazionali che quando il suo telegiornale va in onda contemporaneamente ad altro di altra rete, tende a dare come prima notizia un fatto di cronaca nera per incrementare l'audience—. D'altra parte nel congresso nazionale della FNSI, tenutosi nel novembre 2007, è stato approvato per acclamazione un ordine del giorno (ricordato da Roberto Natale, Presidente della Federazione Nazionale Stampa Italiana nell'audizione del 10 gennaio 2008) nel quale, premesso, tra l'altro, che “le tre s – sesso, sangue e soldi – sono tornate con prepotenza a dominare l'informazione televisiva”, si ritiene “che l'informazione televisiva debba definire la propria scaletta sulla base delle notizie e non dei dati Auditel, elaborati sulla base di un campione pensato e costruito con obbiettivi che nulla hanno a che fare con la completezza della informazione e finalizzati ad individuare una platea di consumatori e non di cittadini e del loro diritto all'informazione” e si propone “una moratoria dei dati di ascolto dei telegiornale scomposti minuto per minuto chiedendo che gli ascolti dei notiziari siano misurati nella loro complessità fornendo solo il dato medio, togliendo così a editori e direttori l'arma impropria delle curve di ascolto consultate ogni mattina come un oracolo, per decidere se raccontare l'efferato delitto o la repressione in Birmania, il gossip o l'emergenza delle morti bianche sul lavoro.”

f) È evidente, inoltre, che più una comunità è abituata all'ordine civile più si turba per piccole deviazioni. Il prefetto di Trieste, dottor Giovanni Balsamo, dopo aver ricordato che la sua città è ai primi posti in Italia per la qualità della vita, ha

sottolineato come, proprio per la forte tradizione civica, “una scritta murale, uno schiamazzo in luogo pubblico, una bottiglia di birra lasciata per strada, uno stato di ubriachezza sono fatti che creano scandalo”.

## 22. Il timore nei confronti della criminalità ordinaria.

La paura del crimine è soprattutto timore<sup>49</sup> della criminalità ordinaria, di tipo predatorio, più che di quella organizzata—. Il cittadino comune è colpito direttamente dal timore del furto, dalla rapina, dallo scippo, o se donna dal timore dell’aggressione sessuale, ma non ha la sensazione di essere direttamente attaccato dal grande traffico di stupefacenti o dal controllo mafioso degli appalti pubblici. Per lungo tempo, la società italiana è stata colpita da gravissimi delitti di natura terroristica e di natura mafiosa e quindi la politica della sicurezza si è occupata meno della criminalità ordinaria, erroneamente definita come microcriminalità, che però ha un peso assai elevato nella vita quotidiana dei cittadini..

Ma il sentimento di insicurezza è alimentato anche da altri fattori: il disordine urbano, vivere in luoghi che appaiono abbandonati dai pubblici poteri, la crisi economica, l’incertezza del posto di lavoro, la reiterata violazione di norme sociali condivise, il crescere delle diversità culturali e comportamentali in comunità non ancora abituate a questi mutamenti, la crisi ecologica, la turbolenza dei mercati finanziari, il timore per la salute, il timore di non avere danaro sufficiente per vivere dignitosamente.

Molti studiosi dei comportamenti sociali parlano a questo proposito di “società del rischio”<sup>50</sup>— ed altri hanno sottolineato come l’immaginario contemporaneo sia dominato non dalla speranza ma dalla paura<sup>51</sup>—.

La differenza è rilevante. La speranza usa l’avvenire come risorsa; la paura guarda al futuro come fonte di angoscia e di insicurezza. L’aspirazione, normale in qualunque essere umano, al raggiungimento di una duratura tranquillità è oggi frustrata dalla imprevedibilità del futuro e dalla difficoltà di governare i processi che lo determinano.

Lo stato delle cose può essere esiziale per la fiducia dei cittadini nei confronti delle pubbliche autorità.

## 24. La necessità di combattere l’insicurezza.

Lo Stato, e più in generale ogni sorta di pubblico potere, trae la propria legittimazione dalla capacità di rispondere al bisogno di sicurezza. Se la risposta non è percepita dai cittadini e, parallelamente, permangono i fattori di insicurezza, è in crisi la stessa legittimazione del potere pubblico e della politica. Sorgono estremismi securitari e la creazione di capri espiatori; la politica della coercizione prende il posto della politica della sicurezza; si cercano soluzioni più adatte a colpire l'immaginazione dei cittadini che la propensione al crimine dei delinquenti, effettivi o potenziali. Se la vita quotidiana peggiora, se il cittadino si sente impotente, se ha la sensazione che nessuno intervenga in suo aiuto, è naturale che cerchi qualcuno su cui riversare la sua frustrazione e la responsabilità di quanto gli accade<sup>32</sup>. E' naturale che faccia una domanda insistente di sicurezza "a qualsiasi costo". Se chi ha responsabilità politiche dirette non interviene subito e con efficacia è inevitabile che qualche forza politica interpreti quel sentimento avanzando proposte fortemente repressive. Si apre a questo punto un circuito pericoloso in cui l'apparenza tende a prevalere sulla sostanza e la disillusione sulla fiducia.

A chi ha paura non si può rispondere esibendo le statistiche favorevoli.

Innanzitutto perché i delitti, per chi si sente esposto all'altrui aggressione, sono sempre troppi. E poi perché il cittadino impaurito può sempre e comunque citare avvenimenti che lo riguardano personalmente o che riguardano i suoi vicini, i familiari, il quartiere, la città e che lo preoccupano e ai quali è difficile dare risposte sincere e immediatamente rassicuranti. Alla paura si risponde con politiche visibili, con la verifica dei risultati, con la informazione corretta sui rischi e sul modo di evitarli.

Per queste ragioni una moderna politica della sicurezza deve aggiungere ai due tradizionali obiettivi, *combattere il crimine e combattere le cause del crimine*, una terza finalità: *dare sicurezza ai cittadini*.

Non si tratta, peraltro, di un problema solo italiano<sup>33</sup>. È stato pubblicato recentemente in Francia un libro su questi temi<sup>34</sup>, nel quale si ricorda, tra l'altro, lo slittamento, avvenuto in Francia, nel 1977, attraverso il rapporto del *Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, presieduto da Alain Peyrefitte, dal tema della lotta alla delinquenza al tema della lotta "*au sentiment d'insécurité*".

Questo slittamento segna un positivo arricchimento dell'impostazione della politica della sicurezza perché dà un peso decisivo all'atteggiamento dell'opinione pubblica. Ma nasconde un rischio: la possibilità che nel mondo politico vengano alimentate pratiche fondate più sulla propaganda o sulla censura che sull'effettivo raggiungimento di un accettabile tasso oggettivo di sicurezza. Le forze politiche

tendono, in genere, nella polemica interna ad alimentare, direttamente o indirettamente, il sentimento di insicurezza, ma possono rischiare di esserne vittima a loro volta se si limitano alla propaganda e non lo affrontano razionalmente, visibilmente, in modo rassicurante e con effetti constatabili<sup>54</sup>. Per queste ragioni la politica della sicurezza dovrebbe essere caratterizzata da soluzioni ampiamente condivise, dall'abbandono di pregiudiziali ideologiche sia di carattere coercitivo che di carattere giustificazionista, dalla capacità di dar conti degli sforzi fatti e dei risultati ottenuti.

La necessità di non trascurare il sentimento di insicurezza è stato sottolineato con decisione dal Capo della polizia, prefetto Antonio Manganelli:

“Mi sembra importante ribadire che dobbiamo fare i conti con il dovere di rassicurare i cittadini, che non passa solo attraverso la riduzione della criminalità reale, ma anche attraverso la riduzione della percezione di insicurezza, assai diffusa. Ho notato che negli ultimi anni il cittadino ha cambiato percezione di quello che è criminalità, ritenendo a ragione criminali comportamenti che il codice penale non prevede come tali e che le forze di polizia non sono chiamate istituzionalmente a combattere.. Gli atti di arroganza, di inciviltà, di aggressività anche verbale aumentano oggi la diffusione della paura. E il cittadino vive oggi anche l'inciviltà come fatto di criminalità. Ha modificato altresì la sua percezione delle forze di polizia: non più forze chiamate a costituire una sorta di scudo a difesa del cittadino dalla grande criminalità e dal terrorismo, ma chiamate a tutelarlo nella vita di tutti i giorni (allo stadio, davanti alla scuola, sui mezzi di trasporto). Insomma la gente tende a richiedere la polizia vicina, sotto casa. Credo che dobbiamo farci carico di questa esigenza.”<sup>55</sup>—

Analoghe le considerazioni del generale Gianfrancesco Siazzu, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, l'altra forza a competenza generale<sup>56</sup>, il quale ha presentato alla Commissione alcuni rilievi assai utili, partendo proprio dai dati or ora citati: “ ... La riflessione che mi accingo a svolgere passa attraverso altri due dati: il 65 per cento degli italiani vive in comuni al di sotto dei 50.000 abitanti e il 71 per cento al di fuori dei capoluoghi. Ne deriva che gli apici del senso di insicurezza si collocano in realtà metropolitane, dove la densità demografica deprime o rende superficiali le relazioni sociali. Probabilmente, inoltre, le istituzioni comprese quelle di polizia, offrono una immagine di minore aderenza, dovendo fronteggiare complesse e molteplici esigenze. Nei centri più piccoli l'insicurezza viene meno percepita. In questo giocano molti fattori, quali il controllo sociale delle reti di relazioni familiari e amicali e non ultimo il modello di polizia offerto dall'Arma dei Carabinieri che supera il concetto di prossimità per diventare l'espressione stessa di una comunità.”.

Il comandante generale della Guardia di finanza, gen. Cosimo D'Arrigo, si è riferito, in particolare, al fenomeno complessivo della contraffazione. Questo fenomeno, ha affermato, "provoca nei cittadini, a livello di sicurezza percepita, un alto fattore di rischio di turbativa alla civile convivenza: prova ne sia il fatto che, come già avvenuto frequentemente nei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche da parte dei sindaci delle città metropolitane, con le quali il Ministro dell'interno ha stipulato recentemente i patti per la sicurezza, è emersa nettamente una richiesta di rafforzamento della lotta alla contraffazione, alla pirateria e al connesso abusivismo commerciale, per cui il Corpo ha assunto l'impegno di collaborare più intensamente con le altre forze dell'ordine e con le polizie municipali, sotto il coordinamento dei prefetti, nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio." (resoconto stenografico, seduta del 30 luglio 2007).

## **25. Due soluzioni che funzionano: il poliziotto di quartiere e i patti per la sicurezza**

Negli ultimi dieci anni le politiche per la sicurezza hanno cercato nuovi moduli organizzativi e nuove forme di integrazione. I risultati migliori sono costituiti dal poliziotto e carabinieri di quartiere e dai patti per la sicurezza.

Il Ministro dell'interno Scajola inserì l'istituzione del poliziotto e del carabiniere di quartiere tra le priorità della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2002 (Direttiva generale del Ministro dell'interno 4 febbraio 2002 per l'attività amministrativa e per la gestione dell'anno 2002). La figura risponde all'esigenza di una forma di autorità presente sul territorio e reperibile con facilità—

Oggi questa figura copre 748 zone nei 103 capoluogo di provincia, con l'impiego di 1827 poliziotti e 1874 carabinieri. Nel biennio 2004 e 2005 si è registrato un calo della criminalità predatoria (furti, scippi, borseggi e rapine) nelle zone interessate dall'esperimento. In particolare, la riduzione oscilla dal -10,3 per cento di Milano al -39 per cento di Rimini, dal -25 per cento circa di Verona e Padova al -8 per cento di Roma e Cosenza.—

È in corso un progetto di potenziamento del poliziotto e carabiniere di quartiere per renderne la presenza ancora più incisiva e più efficace.

I patti per la sicurezza risalgono al 1997. Da allora e sino al 2006 ne erano stati stipulati circa 400, con contenuti assai diversi l'uno dall'altro. Perciò, a partire da quella data, non si sono rinnovati i vecchi patti e si è avviata una seconda stagione, caratterizzata dalla determinazione di alcuni principi guida validi per il futuro.

Si è distinta la sicurezza primaria, di esclusiva competenza dello Stato e dell'autorità di polizia, dalla sicurezza integrata, che implica l'assetto del territorio, l'illuminazione di determinate zone della città, l'assetto urbanistico, le politiche sociali. Il comma 439 della legge Finanziaria 2007 ha consentito di definire interventi concreti sul territorio attraverso protocolli e programmi congiunti, condivisi tra la prefettura, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il comune e la provincia. In ogni realtà il comitato provinciale individua le priorità di intervento e le attua attraverso un apposito fondo speciale, allocato presso le prefetture ed alimentato dagli enti locali.

I singoli patti sono stati preceduti da un patto cornice stipulato con l'ANCI nel quale è fissato il principio della sicurezza come diritto primario del cittadino. Sinora sono stati stipulati patti con i comuni delle grandi aree metropolitane di Roma, Napoli, Milano, Torino, Cagliari, Catania, Genova, Bari, Bologna, Venezia e Firenze, nonché con i comuni di Modena, Prato, Vicenza, Asti e Perugia, con la Regione Calabria e con le amministrazioni provinciali di Catanzaro e Reggio Calabria.

59

Il ministro Amato— ha ricordato il calo della criminalità predatoria e degli stupri in alcune città dopo la stipulazione e l'entrata in funzione dei patti. Gli stupri a Milano erano 247 nel primo semestre 2007 e sono scese a 197 nel secondo, i furti sono calati da 102 mila a 92 mila; ma sono aumentati i furti in appartamento, segno però che negli spazi pubblici c'è oggi maggiore sicurezza rispetto a ieri.

## 26. Una politica globale per sicurezza

La politica della sicurezza e' stata tradizionalmente incentrata attorno al principio della individuazione ed alla punizione del reo. Questo monopolio della visione coercitiva ha fatto sì che essa oscillasse in modo ripetitivo tra misure repressive e misure concessive.

Le fasi caratterizzate da eccessi repressivi sono state seguite da fasi di eccessi impunitari e viceversa. Queste oscillazioni hanno prodotto, a partire dalla seconda metà dagli anni Settanta, filoni legislativi e giurisprudenziali nel diritto penale, nel processo penale e nell'ordinamento penitenziario ispirati a volte al principio della "fuga dalla sanzione", altre volte, nei momenti di crisi, al principio della cosiddetta "tolleranza zero"—.

80

Ne sono derivate vere e proprie stratificazioni normative tra loro contraddittorie ed una politica schizofrenica che minaccia pene assai elevate e contemporaneamente è piena di misure che consentono di evitarne l'applicazione; il processo penale pare

affetto da una visione ludica, come se si trattasse di un gioco indifferente all'esito del rito ed ai suoi costi, con un sistema penitenziario che può rilevarsi mortale per i più soli, ma dalle cui maglie si può sfuggire con una certa facilità se si dispone dei mezzi economici sufficienti per utilizzare le numerose e collaudate *exit strategies*. Mancano la certezza del processo e la certezza della pena, il cittadino derubato non capisce per quali motivi il ladro preso con le mani nel sacco il lunedì, sia di nuovo in circolazione il giovedì e chiede pene più severe, ignorando che la soluzione del problema sta altrove.

L'attività svolta dalla Commissione ha consentito di constatare un mutamento della tradizionale politica della sicurezza, del quale oggi è partecipe una pluralità di soggetti; i responsabili politici, i capi delle forze di polizia, l'autorità giudiziaria, i prefetti e i questori, le organizzazioni sindacali e i Cocer, gli amministratori locali, gli urbanisti.

Si tratta di una politica di carattere globale che supera il tradizionale binomio "repressione o impunità", che fa propri i principi della responsabilità individuale, della certezza del processo e della pena, ma non si affida totalmente alla repressione integrando questa dimensione tradizionale con altri indirizzi, in particolare il ridisegno delle città, l'integrazione tra intervento dello Stato e intervento dell'Ente locale, una pedagogia civile per prevenire atteggiamenti e comportamenti non civili.

## 26. Il disegno delle città per la prevenzione del crimine.

Una seduta di particolare interesse<sup>61</sup>— ha dedicato la Commissione all'ascolto di architetti e urbanisti.

Il tema non costituisce una novità. Esiste ormai una poderosa scuola internazionale con articolazioni in Canada, Stati Uniti, Europa, Giappone, Australia che affronta proprio il problema della sicurezza attraverso l'urbanistica, *Crime prevention through environmental design (CPTED)*<sup>62</sup>—.

Non si prospettano miracoli; ma è noto che una città con spazi per la vita sociale, priva di luoghi abbandonati, ben illuminata di notte, diventa più sicura. Proprio in questa prospettiva il CPTED fornisce indirizzi anche operativi su come realizzare interventi urbanistici e architettonici per migliorare gli investimenti urbani dal punto di vista della sicurezza.

D'altra parte la politica cosiddetta della *broken window*, della finestra rotta, fatta propria con successo dal sindaco di New York, Giuliani, parte proprio dalla considerazione che se in un quartiere c'è una finestra rotta, e nessuno provvede a ripararla, è probabile che dopo un po' ci sia anche una panchina divelta, una cabina

telefonica fracassata, un lampione pubblico reso inservibile e poi spaccio di sostanze stupefacenti. E quindi, anche per garantire sicurezza, oltre che decoro urbano, è necessario che le amministrazioni pubbliche intervengano prontamente su tutti i segni di abbandono urbano, anche i minori.

Su questo tema hanno molto insistito gli altri intervenuti, segnalando che un luogo abbandonato è di per sé un luogo insicuro (Luca Zevi), criticando il disegno delle città monocentriche con quartieri satellite che attingono da un'unica centralità; luoghi solo abitati senza servizi e senza spazio di relazione producono desocializzazione (Margherita Petranzan), segnalando che la città va vissuta e ordinata non solo come luogo di scambio di merci e servizi ma anche e soprattutto come luogo di incontro tra persone (Carlo Olmo).

Il professor Clementi ha richiamato l'attenzione sui parcheggi dei grandi centri commerciali come luoghi abbandonati e assai rischiosi. La protezione è tutta rivolta all'interno, dove c'è l'esposizione e la vendita e i parcheggi diventano terra di nessuno, al confine tra la vita della città che si ferma alla soglia del parcheggio e il centro commerciale che comincia al di là del parcheggio stesso.

## 26. Il caso Medellin e le “buone pratiche” di casa nostra

Di particolare interesse è quanto è accaduto a Medellin. Sergio Fajardo, sindaco della città colombiana nota per essere lo snodo del narcotraffico, sta ottenendo risultati straordinari anche sul terreno della sicurezza attraverso un ridisegno complessivo della città. Cinque nuove biblioteche, progettate da grandi architetti, sono state costruite nei quartieri più poveri, una dozzina di nuove scuole, un sistema di metropolitana a funivia che collega i sobborghi al centro della città, 40 per cento del bilancio della città (900 milioni di dollari) è destinato all'educazione. “...se inviamo la polizia a ripulire un quartiere malfamato occorre aprire lo stesso giorno e nello stesso luogo una scuola, una biblioteca, un ufficio di collocamento, un'agenzia di microcredito per mostrare che un'alternativa possibile esiste; altrimenti i fermati dalla polizia torneranno a delinquere il giorno dopo.”, ha spiegato il sindaco Fajardo in un recente convegno a Firenze —.

Non mancano neanche in Italia esempi positivi. Ed anzi una buona politica globale della sicurezza, prima che elevare lamenti per ciò che non funziona, dovrebbe partire dalle “buone pratiche” per estenderle nella massima misura possibile. Alla Commissione è stato segnalato il caso della città di Pesaro, ove ormai da dieci anni, 1600 bambini vanno a scuola da soli senza che si sia mai verificato un incidente. Il punto, ha chiarito l'architetto Luca Zevi, è che una città nella quale i bambini non possono muoversi da soli non contribuisce a formare cittadini

responsabili. “Se ... nel lasso di tempo tra i sei e i dieci anni non si comincia a costruire un’autonomia del cittadino in formazione, una capacità di decidere, di poter scegliere e sperimentare dei comportamenti in forma autonoma, è molto più probabile che quel cittadino in futuro sia trascicabile in fenomeni di devianza” (seduta del 5 dicembre 2007).<sup>64</sup>

Il professor Alberto Clementi— ha ricordato il buon uso da parte italiana del programma Urban, finanziato dalla Commissione Europea che ha consentito a città del Mezzogiorno caratterizzate da centri storici ad altissimo rischio, come Bari, Lecce, Siracusa, Cosenza, di divenire luoghi di elevata sicurezza locale. Altra esperienza positiva sembra sia costituita dai programmi PRUSST (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio).

I patti per la sicurezza recepiscono già l’esigenza di una stretta cooperazione tra Ministero dell’interno e autorità locali; ma occorrerebbe forse guardare la questione anche da un altro punto di vista promuovendo un adeguamento delle leggi urbanistiche regionali attraverso la immissione del tema della sicurezza e della prevenzione dei delitti.

## 26. **Le valutazioni degli amministratori locali.**

Gli amministratori locali, intervenuti personalmente, o attraverso propri documenti, hanno positivamente sottolineato tanto l’esperienza del poliziotto di quartiere quanto quella dei patti per la sicurezza. Hanno peraltro sottolineato l’esigenza di disporre di maggiori risorse per affrontare problemi che riguardano la sicurezza, ma che ricadono sui bilanci degli Enti Locali.

Il sindaco di Genova, Marta Vincenzi, si è soffermata sui campi nomadi sostenendo la necessità di superare la formula dei campi e delle baracche per muoversi in direzione dei “nuclei stanziali”, di persone che hanno deciso di fermarsi e di integrarsi, e delle “aree di transito” gestite attraverso patti di legalità con gli occupanti che prevedano un termine di permanenza, scaduto il quale, senza che vi sia stato l’avvio di un percorso di integrazione, si debba procedere all’allontanamento.

Tutti hanno richiamato l’attenzione sullo status dei vigili urbani; si tratta complessivamente di circa 60.000 operatori, che vengono reclutati in genere come semplici impiegati comunali, senza una selezione ad hoc, adibiti alle funzioni più varie (pubblica sicurezza, polizia giudiziaria, notificazioni di atti giudiziari) e sempre con ruolo supplente nei confronti delle forze di polizia dello Stato, inabilitati all’accesso delle banche dati della polizia. Il sindaco di Modena, Giorgio Pighi, audito in rappresentanza della Lega delle autonomie locali e il sindaco di

Foggia, Orazio Ciliberti, audito in qualità di vicepresidente dell'ANCI, hanno richiamato il mutato contesto urbano in cui si trova ad operare oggi la polizia locale e la conseguente necessità di rafforzare i suoi poteri per poter meglio garantire il tema della vivibilità urbana<sup>65</sup>—.

Frutto del mutato contesto urbano è la richiesta, avanzata da tutti sindaci ascoltati, di estendere la categoria delle ordinanze contingibili ed urgenti per consentire interventi nei confronti di quei comportamenti incivili, che, pur non raggiungendo la soglia dell'illecito penale, tuttavia sono idonei a turbare il decoro della città o il senso di sicurezza dei cittadini<sup>66</sup>—.

In ogni caso è necessario che la funzione di “controllo del territorio” proprio delle forze di polizia si integri con quella di “governo del territorio” proprio delle autorità locali. Questa integrazione, che è alla base degli stessi patti per la sicurezza, può rivelarsi particolarmente utile per l'esame congiunto delle aree e delle situazioni critiche, per il confronto tra dati relativi alla criminalità e agli atti di inciviltà, da un lato, e, dall'altro, i luoghi di degrado urbano e sociale, per il rapporto tra sicurezza urbana e progettazione di nuove infrastrutture.

## 26. La necessità di una “pedagogia civile”.

Alla necessità di una “pedagogia civile”, infine, hanno fatto riferimento quasi tutti gli interlocutori della Commissione. Si tratta di misure e iniziative che tendono a far sviluppare comportamenti virtuosi, a prevenire reazioni violente, a far nascere il rispetto per la cosa pubblica e per i diritti altrui. Il sindaco di Foggia, Ciliberti, ha segnalato la fruttuosità di diverse iniziative di mediazione, culturale nei confronti degli stranieri, familiare per la prevenzione della violenza in famiglia (purtroppo molto frequente), scolastica nei confronti delle forme di bullismo o di sopraffazione. Una interpretazione della mediazione culturale più ricca rispetto a quelle tradizionali ha proposto lo scrittore Mihai Mircea Butcovan (seduta del 5 dicembre 2007). Egli ha sostenuto la necessità di una educazione attiva alla cittadinanza, che non si limiti alla consegna di opuscoli, ma si espliciti nella comunicazione agli immigrati dei nostri stili di vita, dei loro diritti, ma anche dei loro doveri, che faccia leva sulle diverse associazioni di immigrati e che cerchi di spiegare anche ai cittadini italiani la specificità delle diverse immigrazioni, i caratteri e le tradizioni di ciascun popolo.

La necessità di una nuova educazione al senso del dovere e del rispetto dell'altro, risulta chiaramente da alcune considerazioni. Il numero complessivo degli omicidi

è diminuito, come già ricordato nelle pagine precedenti; ma è aumentato in modo assai preoccupante il numero degli omicidi in famiglia o a causa di relazioni familiari; questi omicidi erano 97 nel 1992 (su 1442) e ben 192 nel 2006 (su 621). I giudici minorili segnalano, inoltre, la crescita rilevante delle violenze anche gravi in famiglia, mentre emergono con preoccupante frequenza casi di pedopornografia. Il numero delle donne che hanno subito violenza fisica o sessuale dal partner è sostanzialmente pari al numero di donne che quelle violenze hanno subito da estranei.

In pratica la casa sta diventando per gli italiani il luogo ove si commette una percentuale di violenze sulle persone assai alto. È evidente che questi drammatici fenomeni possono essere efficacemente contrastati con un di più di educazione civile piuttosto che con sterili minacce di più gravi punizioni.

Peraltro, si sono manifestati negli ultimi mesi alcuni fattori particolarmente significativi che possono indicare una ripresa dell'impegno di importanti componenti della società civile: il movimento contro il pagamento delle estorsioni ("No pizzo" e "Pizzo free") a Palermo, il movimento contro la mafia dei giovani della Locride ("Adesso ammazzateci tutti"), la decisione della Confindustria di espellere dall'associazione quegli imprenditori che non denunciano il racket. Si tratta di fenomeni molto importanti; ma perché non si estinguano o non vengano risucchiati nella palude della coabitazione con la mafia è necessario che tutti i poteri pubblici facciano propria una linea politica di educazione alla legalità, di rispetto delle regole, di ricostruzione di un principio di autorità e insieme di rispetto del cittadino in tutti i luoghi nei quali il potere pubblico esplica le proprie funzioni.

### **31. Cinque priorità irrinunciabili.**

In conclusione, la Commissione ritiene opportuno definire cinque priorità che dai lavori svolti emergono come essenziali per qualsiasi programma di sicurezza. La prima riguarda la liberazione dalle organizzazioni mafiose. Tra i paesi sviluppati solo l'Italia è costantemente minacciata nelle libertà civili e nelle regole del mercato da organizzazioni criminali stabili, durature nel tempo, con propri organigrammi, proprie regole interne e propri gruppi dirigenti. La lotta contro le mafie non ha costituito sinora una priorità permanente, anzi alcuni interventi legislativi sul processo penale, nell'ultimo decennio, hanno reso più difficile l'accertamento delle responsabilità proprio nei confronti delle grandi organizzazioni criminali. Ciò che è mancato sinora è un impegno duraturo nel tempo e non limitato al solo aspetto repressivo. D'altra parte se, nonostante gli

arresti quasi quotidiani dei capi più importanti e dei loro gregari, la celebrazione di processi, le organizzazioni continuano a ricostituire i propri quadri dirigenti, a controllare territori, a condizionare attività pubbliche e private, a fare utili assai rilevanti, è segno che quanto sinora si è fatto non è sufficiente. Occorre essere consapevoli, al di là delle rituali dichiarazioni, che queste organizzazioni sono il più forte handicap al progresso civile ed economico del Mezzogiorno e gettano un'ombra sinistra sull'intero Paese.

Non è impossibile liberarsi dalle mafie; è invece incredibile che sinora la democrazia italiana non sia riuscita nell'intento.

La seconda priorità riguarda il superamento della categoria della cosiddetta microcriminalità come fattore marginale di insicurezza. In realtà una quota assai rilevante dell'insicurezza viene dalle forme qualificate come microcriminalità e dall'apparente incapacità di contrastarle adeguatamente. L'espressione, inoltre, è inadeguata ed offensiva. Inadeguata perchè non coglie gli effetti di destabilizzazione sociale di questo tipo di delitti, che colpiscono in genere le persone più deboli, più esposte, per le quali il danno, oggettivamente non rilevante, può rivelarsi gravissimo a causa delle modeste condizioni economiche in cui versano. Offensiva perchè il cittadino comune è telespettatore delle gesta della grande criminalità, ma vittima quotidiana di attacchi predatori, di attentati alla libertà di movimento, di turbative alla sua vita di relazione. I cittadini devono avvertire che i reati che turbano da vicino la loro vita hanno nella considerazione delle autorità politiche, di polizia e giudiziarie un'attenzione adeguata e pari alla preoccupazione che quei fatti suscitano in loro.

La terza priorità riguarda il primato della responsabilità personale. In molti casi alla radice di un delitto ci sono cause sociali, sulle quali bisogna incidere. Ma questa constatazione non può annullare la responsabilità individuale di chi compie un reato, che può essere più meno grave, a seconda delle specifiche condizioni in cui il reo ha agito e in cui ha vissuto. Ma nessun malessere sociale può azzerare la responsabilità individuale. Il principio della irresponsabilità personale è una delle ideologie più pericolose per la fiducia nelle pubbliche istituzioni e per la stessa democrazia. E' pericolosa per la fiducia perchè alimenta senso di impunità per chi delinque e senso di abbandono per le vittime e per i cittadini comuni. È pericolosa per la democrazia perchè alimenta una sorta di ideologia della esclusiva responsabilità sociale, non per i comportamenti effettivamente tenuti, ma per lo status, per la collocazione sociale, per l'appartenenza ad un ceto, ad un gruppo, ad una nazionalità.

La quarta priorità riguarda la dignità degli operatori della sicurezza. Tutti coloro che operano in questo campo garantiscono un servizio essenziale per il funzionamento della democrazia. Ma a questo fondamentale ruolo sociale non si accompagna un riconoscimento sociale e pubblico altrettanto significativo. Gli elogi si sprecano, è vero, ma essi sembrano più diretti a colmare una lacuna che ad attivare un processo di riconoscimento sociale e politico. In una politica della sicurezza conta molto l'autorevolezza di chi opera, dal magistrato al poliziotto; questa autorevolezza nasce dalle modalità con le quali si espleta la funzione e dal trattamento che il potere politico riserva: retribuzione, mezzi, rispetto.

La quinta priorità riguarda la ricostruzione dell'autorevolezza dell'intervento punitivo. La sostanziale vanificazione della certezza della pena ha portato con sé come corollario la perdita di autorevolezza dell'intervento stesso dello Stato. Arrestare qualcuno in flagranza di furto o di un altro più grave delitto, e restituirlo in libertà quarant'otto ore dopo obbedisce certamente a principi di garanzia; ma il cittadino, che deve legittimare con il suo consenso la democrazia politica, è interdetto da questa mancata risposta alla sua domanda di sicurezza. Occorre riflettere su tutto questo capitolo del processo penale per ritrovare un accettabile punto di equilibrio tra le garanzie per il reo, le garanzie per la vittima, e la più generale esigenza di sicurezza dei cittadini.