

La sicurezza nelle città: città inclusiva, città sicura¹

Fabio Padoin, Prefetto di Torino

Alcune autorevoli analisi sociologiche dimostrano che la società odierna, caratterizzata dalla responsabilizzazione individuale e dalla forse eccessiva tutela della libertà personale, si denota anche come la società dell'insicurezza, dell'aumento della percezione del rischio, in cui si moltiplicano le paure generate dai processi di devianza della norma, da quelli più antichi (la criminalità, la giustizia) a quelli più recenti (i cibi manipolati, le malattie infettive, il terrorismo) e in cui cresce la domanda di protezione dell'individuo.

Si tratta di fenomeni che numerosi istituti di ricerca hanno analizzato e segnalato più volte negli ultimi anni, cercando anche di individuare quali siano i fattori oggettivi che possono spiegare il moltiplicarsi delle paure. Indubbiamente la sicurezza è un tema che si presta ad essere cavalcato politicamente; è un bene da società avanzata, che tende ad acquistare peso mano a mano che si espande la sfera individuale; rimane però il fatto che una caratteristica della nostra società è quella di essere emotivamente impaurita.

Se accostiamo questo dato di fatto con un'altra connotazione di fondo della società attuale, quella della solitudine, per cui siamo tutti più soli con le nostre incertezze, perveniamo alla conclusione che la sicurezza è un'esigenza fondamentale, legata alla coesione sociale. Una società che perde coesione sociale perde anche il senso di sicurezza e di tranquillità nella vita quotidiana. Una perdita, in realtà, legata alle incertezze che investono diversi aspetti della vita sociale: dal futuro dei figli, all'andamento dell'economia, all'emergere di vecchie e nuove povertà, ma che ha il suo dato più immediato e oggettivo nella paura per la criminalità, soprattutto diffusa.

La sicurezza nella società moderna.

Una recente analisi del CENSIS, pubblicata nel 2005 e riferita ai dati ISTAT del 2004, pur affermando che gran parte delle province italiane vivono in situazione di relativa tranquillità, ha osservato che la sicurezza percepita è inferiore a quella reale, e può creare allarme sociale, spinte all'autodifesa, discriminazione verso gli immigrati.

La strategia di contrasto deve basarsi su una concezione di sicurezza "a tutto campo" che prevede non soltanto la repressione dei fenomeni criminali, ma anche azioni di prevenzione sociale nelle scuole e sul territorio, una nuova politica urbana basata sul recupero e sulla riutilizzazione delle aree più degradate, la promozione di reti sociali attive sul territorio. In questo modo si sta costruendo un modello italiano di sicurezza che

¹ Intervento tenuto nel corso del convegno "Essere cittadino in città sicura"

va incontro ai bisogni di assicurazione e di recupero della coesione sociale di cui oggi la società è portatrice.

Il bisogno individuale di sicurezza non può certo essere soddisfatto dal "fai da te" o dalle reti spontanee che stanno prendendo piede in altri settori del welfare. In materia d'ordine pubblico l'intervento dello Stato e delle istituzioni rimane fondamentale, anche se va supportato ed integrato per almeno due ordini di motivi:

- per motivazioni di spesa, in quanto non è economicamente sostenibile presidiare a tappeto l'intero territorio nazionale;
- per ragioni di "contenuto", perché occorre mettere in campo interventi che considerino, accanto al controllo e alla repressione anche la sfera della prevenzione e della coesione sociale.

Proprio in questa direzione si stanno muovendo alcuni interventi che hanno l'obiettivo di ridurre i livelli di tensione.

I fenomeni che vanno emergendo, e che vanno anche nel senso del ripristino della coesione sociale sono:

- una territorializzazione dell'offerta dello Stato e una modificazione del suo ruolo in un senso che non è più esclusivamente repressivo;
- la condivisione delle responsabilità tra le autorità garanti dell'ordine pubblico e le amministrazioni locali in una concezione di sicurezza allargata alla qualità della vita del contesto urbano;
- la conquista di spazi da parte del volontariato e del terzo settore in attività concertate con le autorità preposte;
- la crescita della responsabilizzazione individuale ad integrazione dell'offerta pubblica.

Un'indagine realizzata nel 2003 da Eurobarometer nei 15 Paesi che prima dell'ultimo allargamento costituivano l'Unione Europea, ha rivelato come il 49% degli italiani sia convinto che le Forze dell'ordine stiano facendo un buon lavoro nella lotta contro il crimine nella propria area di residenza. Si evidenzia così una domanda di prossimità, posta al centro delle politiche della sicurezza che si vanno affermando nei diversi ambiti urbani e ben interpretata dall'ormai consolidata introduzione del poliziotto e carabiniere di quartiere.

Con queste premesse e con questo scenario è affiorata in modo diffuso nella collettività una forte esigenza di vedere tutelate le proprie libertà, i propri spazi, le proprie aspirazioni. Si è venuta affermando, sulle orme di quanto già avvenuto in molti paesi europei, la consapevolezza dell'esigenza di dare risposta, oltre che alla minaccia criminale (oggettiva) al bisogno di sicurezza legato al livello (soggettivo) di percezione della stessa. La percezione d'insicurezza che si è diffusa nella collettività, non può e non deve quindi, in molti casi, essere intesa come assenza di sicurezza, ma come insufficienza di essa rispetto ai bisogni avvertiti, come punto di riferimento per la

salvaguardia degli standard di qualità di vita che la società, in relazione al grado di sviluppo e di benessere raggiunti, si è data. Ecco allora questa sicurezza che cosa è? Meglio che cos'è l'insicurezza se non la paura di perdere qualcosa, l'incapacità di una reazione rispetto a difficoltà, a fatti che non s'identificano soltanto con l'aggressione, ma con la perdita di uno status acquisito, dell'equilibrio esistenziale.

Su tali premesse si è aperto il dibattito sul significato da attribuire al termine "sicurezza" e al valore da conferire al "diritto dei cittadini alla sicurezza". Il punto fondamentale da cui non si può prescindere è che la sicurezza è il presupposto fondamentale per l'esercizio di tutte le libertà riconosciute dalla Carta Costituzionale e come tale dev'essere tutelata e difesa. Tale assunto ha trovato conferma nella Carta dei diritti fondamentali dell'uomo solennemente proclamata a Nizza e poi recepita nella Costituzione europea. L'articolo 6 sancisce che "Ogni individuo ha diritto alla libertà ed alla sicurezza". La ricerca di spazi condivisi di libertà e di sicurezza è del resto, uno dei temi fondamentali della cooperazione in seno all'Unione Europea. La ricerca di un nuovo modello di sicurezza ha coinciso con il progressivo cambiamento del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: oggi il cittadino è divenuto non solo il destinatario, ma anche il giudice della qualità delle prestazioni rese e dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione. Sulla base di tale impostazione si è evoluto anche il sistema sicurezza, attraverso progetti e programmi di ampia portata, soluzioni innovative volte alla distribuzione dei compiti, delle risorse e delle responsabilità in una visione di condivisione e partecipazione alla tutela di un bene primario che appartiene a tutti.

La sicurezza non si riduce solo alla repressione dei fatti penalmente rilevanti, ma si estende a comprendere manifestazioni di vario genere, comunque incidenti sulla tranquillità sociale; essa necessariamente deve rifarsi alla partecipazione di tutti i soggetti – pubblici e privati – che hanno una qualche efficace potestà di intervento e che a qualunque titolo possono contribuire ad assicurare al cittadino la fruizione delle libertà fondamentali, dei valori essenziali della convivenza che uno Stato a democrazia avanzata deve garantire. Le risposte si esprimono sia negli approcci «blandi», come la polizia comunitaria o di prossimità, che in quelli «duri» e traumatici della tolleranza zero. Si va definendo così, anche sul terreno della sicurezza, un ambito glocal nel quale si può notare la coesistenza e compenetrazione dei due aspetti del globale e del locale, che obbliga a una revisione dei limiti e dello spazio di partecipazione statale e che comporta difficoltà di «messa a punto» dei problemi, di legittimazione, di controllo, di efficacia operativa, ecc. Per esempio, i casi della prostituzione e della droga, che vengono visti come un problema strettamente locale, nascondono quasi sempre un problema di criminalità transnazionale di narcotraffico su grande scala o di reti della prostituzione.

Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali.

Dal 1990 in poi si assiste in Italia, per iniziativa dei governi locali, al progressivo e rapido diffondersi di una molteplicità d'iniziative di miglioramento della sicurezza in un numero rilevante di città italiane, soprattutto capoluoghi regionali e provinciali, prevalentemente al nord e al centro. Le ragioni del diffondersi di tante iniziative sono note: l'esplosione di una forte domanda sociale di sicurezza, l'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di province e di regioni, la conseguente importanza del tema sicurezza nelle campagne elettorali locali.

Le opzioni politiche che si confrontano in questa fase danno origine, combinandosi in vario modo, ad esperienze molto variegata. La prima opzione riguarda il livello di coinvolgimento e di responsabilizzazione dei sindaci rispetto alla domanda sociale di sicurezza. Una parte dei sindaci opta infatti per assumere su di se questa domanda, riconoscendo la competenza esclusiva dello stato solo con riferimento all'ordine e alla sicurezza pubblica. Una seconda invece per indirizza direttamente una parte di questa domanda verso le autorità provinciali di pubblica sicurezza, cioè verso lo stato. Si tratta di opzioni politiche palesemente diverse che, al di là delle ragioni contingenti di ciascuna, finiscono per delineare un diverso ruolo dei governi locali e dei sindaci nel governo della sicurezza urbana.

Da questo quadro effervescente è emersa un'iniziativa destinata a consolidarsi e a rappresentare un primo nucleo d'identificazione di una politica. Si tratta della sottoscrizione a Modena, all'inizio del 1998, del primo protocollo d'intesa in materia di sicurezza tra il sindaco e il prefetto di uno stesso capoluogo, che ha privilegiato formalmente per la prima volta il principio della cooperazione interistituzionale, di fatto già applicato in molte realtà.

Il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279 ha modificato la composizione dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica inserendo, quali componenti di diritto, i sindaci dei capoluoghi e i presidenti delle province. Ma anche tale riforma non ha soddisfatto le autonomie locali più esigenti, considerato che l'inserimento dei sindaci e dei presidenti di provincia nel comitato, organo di consulenza del prefetto, sembra conservare saldamente sotto la regia dello stato il governo della sicurezza nelle città.

La successiva discesa in campo delle regioni non avviene in contrapposizione o in concorrenza con le città, ma piuttosto a loro sostegno. Direttamente, sostenendo in vario modo le nuove esperienze che nelle città si vanno strutturando, indirettamente, occupando uno spazio nello sviluppo delle nuove esperienze di collaborazione tra città e stato, formalizzate nei protocolli e individuate come «politiche integrate di sicurezza», che le città non riescono autonomamente a realizzare. Infatti lo sviluppo di politiche integrate di sicurezza urbana richiede la messa in campo di iniziative la cui dimensione ottimale è più vicina alla dimensione regionale che a quella urbana, con la realizzazione

di sistemi informativi, lo sviluppo d'infrastrutture per la comunicazione, la formazione congiunta tra operatori di diverso profilo professionale.

Non è quindi pretestuoso affermare che esistono problemi, nello sviluppo di politiche integrate, per la cui soluzione la cooperazione tra regione e stato risulta essenziale anche per migliorare la collaborazione diretta tra città e stato. Si sviluppa così, accanto ai protocolli firmati in sede locale, una nuova tipologia d'accordi in materia di «sicurezza urbana», sottoscritti direttamente tra regioni e ministero dell'Interno. Ad oggi se ne contano cinque: Emilia-Romagna, Toscana, Veneto, Lazio e Marche, volti a valorizzare il contributo delle regioni, in termini di strutture e organizzazione, per il potenziamento delle polizie locali.

Sempre in questo periodo, viene affrontato il tema del rapporto che intercorre tra politiche della sicurezza e ruolo delle polizie municipali. Non c'è dubbio infatti che questi servizi giochino un ruolo importante nelle politiche integrate di sicurezza anche se, certo, non le esauriscono. Gli stessi accordi tra regioni e Ministero dell'Interno riguardano in buona misura progetti che contribuiscono alla qualificazione e al coordinamento delle forze di polizia, nazionali e locali. Questo significa che la qualificazione della polizia locale diventa, in questo stesso periodo, sempre più spesso parte integrante del discorso sullo sviluppo di nuove politiche di governo della sicurezza.

Le riforme istituzionali.

Nel giugno 2003 i tre principali organismi nazionali di rappresentanza degli enti territoriali, la Conferenza dei presidenti di regione e di provincia autonoma, il Consiglio nazionale dell'Associazione dei comuni italiani e l'Unione delle province italiane hanno adottato una comune proposta di legge nazionale «Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza».

Questa proposta trae origine dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, conferma allo stato la competenza legislativa esclusiva in materia d'ordine e sicurezza pubblica, ma conferisce alle regioni la stessa competenza in materia di polizia amministrativa locale; prevede l'emanazione di una legge nazionale per disciplinare le forme del coordinamento tra stato e regioni nelle materie appena ricordate. Non molto ha innovato, sotto quest'aspetto, la devolution inserita nell'ennesima riforma costituzionale, soggetta a referendum.

Nella prima parte della proposta di legge vengono definite le «politiche locali e integrate per la sicurezza» e individuati i contenuti degli «accordi» locali e regionali in materia. Si riconosce ai sindaci e ai presidenti di regione il ruolo istituzionale di «promotori» degli accordi, si restituiscono i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica alla loro funzione originaria d'organo interno all'amministrazione dello stato e si

prevedono «Conferenze provinciali e regionali» presiedute dai sindaci dei capoluoghi e dai presidenti di regione.

Nella seconda si affrontano alcuni nodi sul ruolo e sulle funzioni delle polizie locali, un servizio che conta in Italia circa settantamila operatori e che contribuisce a garantire condizioni ordinarie di sicurezza e d'ordinata fruizione dello spazio pubblico urbano. S'introduce una definizione unitaria della funzione di polizia locale e la previsione della nuova qualifica giuridica di agente e ufficiale di polizia locale, attribuita dal sindaco o dal presidente della provincia, da cui discendono direttamente, per legge, le qualifiche di agente di pubblica sicurezza, di agente di polizia giudiziaria, di ufficiale di polizia giudiziaria.

Le parole chiave di questo modello, secondo gli estensori, sono: «integrazione», «centralità delle città» e «contrattualizzazione» delle politiche di sicurezza, contrattualizzazione che si sta estendendo anche all'ambito della protezione civile. Integrazione tra politiche urbanistiche, politiche d'animazione sociale e politiche di controllo. Centralità delle città perché sono il luogo elettivo dell'insicurezza e dell'integrazione delle politiche. Contrattualizzazione (tra regioni e città, tra regioni e stato, tra sindaci e autorità provinciali di pubblica sicurezza, tra polizie nazionali e polizie locali), perché è oggi l'unico strumento in grado di dare una qualche certezza all'integrazione delle politiche e di razionalizzare la conflittualità latente tra locale, regionale e nazionale.

A tal proposito però è oltremodo significativo ricordare che già da moltissimo tempo in alcune Regioni a statuto speciale con particolari prerogative, in tema di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica sono stati attribuiti al Presidente della Giunta regionale i poteri di spettanza dei Prefetti (Valle d'Aosta, Sicilia). Da ultimo una legge della regione Lombardia (n. 4 del 14 aprile 2003) e una della regione Lazio (n. 1 del 13 gennaio 2005), pur riaffermando le competenze dello Stato, mirano al riordino della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana e sostengono il principio del coordinamento delle attività e degli interventi regionali per la sicurezza dei cittadini e del territorio. La legge lombarda in particolare introduce il concetto di sicurezza urbana, la cui definizione sembra andare al di là dell'ambito riservato alle regioni dall'attuale art. 117, che parla sempre di polizia amministrativa locale. Viene istituito un Comitato regionale per la sicurezza urbana, composto dai responsabili di regione ed Enti locali, e viene promossa la collaborazione tra polizie locali e soggetti che esercitano la vigilanza privata.

E' comunque indubbio che l'accezione di "polizia amministrativa regionale e locale" può indurre qualche Governatore a realizzare una polizia autonoma di livello regionale. Già la Corte Costituzionale (sent. n. 134/2004), chiamata a valutare una legge della

regione Marche in tema di politiche integrate di sicurezza, ha indicato che “le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possano essere disciplinate unilateralmente dalle regioni, nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati”.

A proposito di polizia locale voglio ricordare quanto disse Luigi Einaudi il 28 maggio 1947 durante i lavori dell’Assemblea costituente: “Governo locale non vuol dire abdicazione dello Stato. In qualche statuto regionale si pretende persino di dare il comando della polizia alla Regione. Qualora lo facessimo avremmo fatto un passo indietro, e avremo percorso in senso inverso la strada che tutti gli Stati sono stati costretti a percorrere quando hanno voluto assicurare sul serio ai popoli la pubblica sicurezza.” E in merito faceva l’esempio di due Stati federali, U.S.A. e Svizzera, nei quali la punibilità e la perseguibilità del crimine seguiva il confine dello Stato, con la conseguenza che, passato il confine, il reo non era più perseguibile dalla polizia e dalla magistratura di quello Stato. Solo dopo la creazione della polizia federale (F.B.I. negli U.S.A.) tali inconvenienti furono eliminati.

L’azione del Ministero dell’Interno.

Anche il Ministero dell’Interno ha aggiornato, come sempre, strategie nazionali e locali, collocando il controllo del territorio al centro di nuove dinamiche che hanno visto il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati presenti sul territorio, in uno sforzo comune di migliorare il clima di serenità sociale. Il Ministro dell’Interno ha emanato direttive per la realizzazione, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, dei piani coordinati di controllo del territorio. I moduli operativi sono stati elaborati in perfetta sintonia con il progetto, volto a diffondere la “filosofia della prossimità” nella complessiva pianificazione dell’azione di polizia. Accanto alle fondamentali attività di polizia finalizzate al contrasto della grande criminalità ed al mantenimento dell’ordine pubblico, si è aggiunta quella di quartiere – attraverso il poliziotto o carabiniere di quartiere - che mira a comprendere i disagi della gente, anticipando le richieste di sicurezza e che, grazie ad una progressiva opera di penetrazione nel tessuto sociale, contribuisce al raggiungimento del prioritario obiettivo della polizia di prossimità.

L’attivazione dei nuovi modelli operativi di prossimità di cui si è fatto cenno, ha comportato un sostanziale mutamento nella filosofia del controllo del territorio cui ha recato fondamentale sostegno la capacità di coordinamento dei Prefetti, naturale tramite nei confronti delle autonomie territoriali. In una prospettiva di sicurezza partecipata la collaborazione istituzionale dello Stato con gli Enti territoriali, ivi comprese regioni e province, finalizzata a garantire le necessarie sinergie in tema di iniziative per il

miglioramento della convivenza civile e della sicurezza dei cittadini, rappresenta oramai un modello consolidato, concretizzatosi in numerose forme di accordi – protocolli d'intesa e contratti di sicurezza, protocolli aggiuntivi ai patti territoriali ed ai contratti d'area, accordi finalizzati a prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione di opere pubbliche.

Nel contesto di nuova concezione della sicurezza, fondamentale è la differenziazione tra "sicurezza primaria", quella che richiede l'esercizio di potestà squisitamente di polizia, e quindi necessariamente pubbliche, e "sicurezza secondaria", che affida la tutela di quest'ultima a soggetti diversi da quelli tradizionali, utilizzando anche il concorso indiretto della vigilanza privata. La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, emanata dal Ministro dell'Interno fin dall'anno 2003, reiterata anche per gli anni successivi, ha provveduto a fissare le priorità politiche dell'Amministrazione, in particolare indicando il rafforzamento del sistema nazionale di sicurezza e l'incremento dell'azione di contrasto alle diverse forme di criminalità, interna ed internazionale e organizzata, all'immigrazione clandestina, ai reati predatori ed all'abusivismo commerciale, alle turbative allo svolgimento di manifestazione sportive. Nell'ambito degli obiettivi strategici fissati dal Ministro sono state attivate tutte quelle iniziative di natura operativa, amministrativa ed organizzativa, volte al potenziamento del controllo del territorio, attraverso un miglioramento del coordinamento delle Forze di polizia, il rafforzamento dei modelli operativi di "polizia di prossimità" e l'intensificazione della cooperazione internazionale di polizia per la lotta di ogni crimine transnazionale.

Il settore della sicurezza è stato inoltre inserito nella programmazione cofinanziata degli strumenti di "politica di coesione economico-sociale" dell'Unione Europea già sul finire del periodo di programmazione dei Fondi strutturali europei 1994-1999. L'opportunità di un investimento sulla sicurezza e la legalità in funzione di una prospettiva di sviluppo economico delle aree meridionali è nata dalla considerazione del legame negativo fra criminalità e crescita economica, laddove più marcate sono le forme di condizionamento criminale nel tessuto economico –imprenditoriale e sulla stessa società civile. Il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" per il periodo 2000-2006, con una dotazione di 1.117,64 milioni di euro, persegue l'obiettivo di incrementare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo socio economico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alle fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche. In tale quadro sono stati, in più occasioni, attivati Tavoli settoriali di concertazione con il partenariato sociale ed economico, che hanno dato vita ad "esperienze pilota" per la coesione sociale condotte in aree a particolare densità criminale. Sono state inoltre avviate iniziative in tema

d'aggiornamento professionale del personale delle Forze di polizia, dei Corpi di polizia locale e di altri operatori della sicurezza rappresenta un obiettivo prioritario per migliorare la professionalità degli operatori e per creare le condizioni di un'integrazione sempre più ampia tra gli operatori nel quadro del potenziamento della "sicurezza diffusa".

L'azione delle prefetture.

La sicurezza non è soltanto lotta alla criminalità e servizio d'ordine pubblico, ma si estende anche alla tutela di tutti gli aspetti variegati della nostra vita quotidiana.

In considerazione degli indirizzi emanati in materia dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento della Protezione civile, si è realizzato un più elevato livello di collaborazione sul territorio, con riguardo anche all'attività di previsione, prevenzione ed informazione dei rischi naturali, geologici, idrologici e derivanti dal mancato funzionamento d'impianti tecnologici. Per migliorare i sistemi di previsione e prevenzione nella protezione civile è in atto una proficua collaborazione fra i vari livelli di Governo. Il rischio idrogeologico, che si può prevedere, è oggetto di particolare attenzione al fine di perfezionare un sistema informatizzato di previsione e allarme per le popolazioni interessate. Abbiamo riservato particolare attenzione alla garanzia dei servizi pubblici essenziali, la cui regolare erogazione è essenziale per la convivenza civile. Per i casi di irregolare erogazione dell'energia elettrica, ad esempio, Prefettura, Amministrazione provinciale, Comando provinciale dei Vigili del fuoco e ENEL hanno ipotizzato un sistema d'informazione alla popolazione, tramite i Sindaci, per far conoscere ai cittadini quanto meno l'ampiezza del disagio e i tempi di possibile riattivazione del servizio.

Sicurezza vuol dire anche sicurezza nei luoghi di lavoro. Forte è l'impegno in tal senso di Province, USL, Direzioni provinciali del lavoro, INPS, INAIL, sindacati, datori di lavoro e prefetture.

In alcune realtà sono stati sottoscritti protocolli sulla legalità e la sicurezza degli appalti per i lavori pubblici, che si riferiscono anche a questo tema. Sono stati istituiti in alcune province i Gruppi Interforze incaricati di provvedere al monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali per la realizzazione delle grandi opere, la cui esperienza può essere messa a disposizione, qualora lo richiedano autonomamente, anche delle principali istituzioni pubbliche locali.

Tutte queste iniziative possono essere realizzate solo grazie ad una forte collaborazione istituzionale. Nella provincia di Padova, ad esempio, i Sindaci si sono dimostrati sempre disponibili e hanno rappresentato i problemi della sicurezza in generale, senza appuntare esclusiva attenzione alle questioni d'ordine pubblico. Hanno sottolineato l'esigenza di più marcata attenzione ai problemi ambientali e di protezione civile e hanno accolto favorevolmente l'iniziativa di realizzare un sistema di previsione-prevenzione e d'informazione che consenta loro di fornire risposte adeguate ai cittadini.

Unanime è stata la richiesta di ricevere più fondi per potenziare la loro azione in questi settori fondamentali per la cittadinanza.

Alcune Unioni di Comuni hanno realizzato strutture d'avanguardia, in linea con quelle che sono le indicazioni di più moderna gestione della sicurezza associata. Altri stanno seguendo la stessa strada, incoraggiati dalle iniziative della Prefettura e dal sostegno anche economico e tecnologico della Provincia e della Regione.

In questo quadro un cenno particolare merita il tema dell'immigrazione: lo specifico Consiglio territoriale, che dovunque ha svolto un'attività eccellente, ha consentito una corretta valutazione del fenomeno, soprattutto al fine di soddisfare l'esigenza primaria di facilitare l'integrazione e l'accoglienza. Non a caso del Consiglio fanno parte le principali istituzioni pubbliche e le Associazioni del volontariato più attive sul territorio. Proprio combinando le attribuzioni del Prefetto quale Presidente sia del Consiglio territoriale che della Conferenza permanente possono essere varate procedure semplificate per consentire un più agevole espletamento delle procedure di richiesta e rinnovo del permesso di soggiorno. In alcune realtà si è costituita una rete informativa e amministrativa sul territorio grazie al coordinamento delle prefetture, alla massima disponibilità delle Questure e alla collaborazione con Province, Comuni e Associazioni, realizzata anche con il supporto economico delle Regioni.

A tal proposito non posso non riferirmi ai recenti eventi francesi, a quanto è avvenuto per 20 giorni prima nelle banlieues parigine e poi in altre grandi città francesi. La rivolta dei giovani immigrati della terza generazione, che sono cittadini francesi, ha provocato inizialmente un intervento duro e deciso del Ministro dell'Interno Sarkozy, che ha definito questi giovani feccia e teppisti canaglie e ha deciso lo stato d'emergenza e il coprifuoco, ma ha poi innescato una riflessione più approfondita sul sistema migliore per porre rimedio a questa situazione, tanto che prima il premier De Villepin e poi lo stesso Presidente Chirac si sono rivolti ai manifestanti in toni diversi, appellandosi ai "giovani dei quartieri difficili che, qualunque siano le loro origini, sono tutti figli e figlie della repubblica".

Queste sommosse parlano a noi, cittadini d'Europa, e c'invitano a promuovere una migliore conoscenza reciproca e un dialogo con i giovani figli dei migranti residenti nei nostri Paesi, che saranno compagni di scuola dei nostri figli. C'invitano a eliminare, nei limiti del possibile, segregazione, precarietà, isolamento e a promuovere una migliore integrazione culturale, religiosa e sociale.

L'integrazione delle minoranze è la grande sfida dell'Europa: dalla Spagna all'Italia, dai Paesi Bassi alla Gran Bretagna, dalla Francia alla Germania la situazione varia in parte, ma resta il fatto che il problema immigrazione, che è ai suoi primi passi nelle nostre società, debba essere canalizzato, regolato e governato. Dopo il mercato unico, la nuova frontiera dell'Europa sarà proprio quella di riuscire ad assorbire ed

integrare le nuove ondate migratorie.

Le prospettive della sicurezza.

La sicurezza, come più volte rilevato, è ormai una delle questioni strategiche nel governo di qualsiasi comunità e a livello territoriale va privilegiata la dimensione locale: la città, nel caso di realtà urbane di dimensioni medio-piccole; il quartiere per le aree metropolitane più estese.

Le esperienze indubbiamente più significative a livello europeo sono state realizzate in Francia, ove si è maggiormente sviluppata una politica locale di prevenzione sociale della criminalità, volta anche alla promozione dell'occupazione, educazione, sanità, integrazione sociale e sicurezza. Esiste da tempo la police de proximité, che agisce su un territorio ben definito - una zona, un quartiere, o una via - ed espleta l'insieme dei compiti di polizia, in stretto legame con gli abitanti in modo da avere una conoscenza approfondita dei loro bisogni in materia di sicurezza.

Anche le Comunità autonome in Spagna attivano specifiche azioni per combattere la delinquenza di strada, il bullismo, la criminalità legata alla tossicodipendenza e l'assenteismo scolastico. La tendenza al decentramento delle iniziative si è tradotta nell'istituzione della Policía de proximidad, estesa all'80% del territorio nazionale.

In Italia, anche sulla base delle citate esperienze europee, il Ministero dell'Interno ha creato il poliziotto e carabiniere di quartiere, con nuovi modelli operativi delle pattuglie, più frequenti contatti fra la cittadinanza e gli operatori, che agiscono direttamente sulla strada, facendosi carico dei problemi e dei timori della gente per capirne i disagi e anticiparne le richieste di sicurezza.

L'estensione di quest'esperienza in molte zone delle città deve essere collegata anche con l'attività della polizia municipale, che, oltre a essere disponibile per la rilevazione degli incidenti stradali, può concorrere all'azione di controllo del territorio. E' molto importante valorizzare l'azione e la professionalità dei Corpi di polizia locale, soprattutto associati, che possono offrire un apporto fondamentale per il controllo della provincia e delle città.

Non essendo prevista, per centri inferiori a 30.000 abitanti, l'estensione di quest'esperienza, in province quale quella di Padova si cercherà di ovviare attraverso nuovi modelli di contratti di "sicurezza allargata", estesi anche alla protezione civile, proposti dalla prefettura e approvati dal Ministero dell'Interno, in modo da accordare e coordinare sempre più l'azione dei vigili urbani con la presenza delle Forze dell'ordine territoriali e dei Vigili del fuoco.

Le Polizie municipali, singole o associate, possono infatti garantire:

- azioni di prevenzione presso gli Istituti Scolastici;
- vigilanza nei parchi;

- esecuzione delle ordinanze del Sindaco per l'allontanamento d'insediamenti nomadi non autorizzati;
- controllo del commercio ambulante;
- controllo delle ordinanze del Sindaco;
- attività di sensibilizzazione dei cittadini ai fini preventivi su possibili forme di truffe ovvero raggiri;
- prevenzione e controllo dei fenomeni di disturbo della quiete pubblica;
- controllo degli esercizi pubblici e commerciali assicurando, in tale ambito, alle Forze di Polizia territoriali l'opportuno flusso di notizie finalizzate alla repressione dei reati;
- rilevamento degli incidenti stradali;
- collaborazione nell'attività di prevenzione e soccorso in tema di protezione e difesa civile.

Un esempio di questo coordinamento e di quest'interazione viene dal piano di bonifica di Via Anelli a Padova, che è stato concordato proprio in prefettura e che, con l'intervento, l'accordo e la collaborazione di tutte le istituzioni statali e locali potrà risolvere, al termine dello sgombero di tutte le palazzine degradate, un problema che si trascina da più di dieci anni, così come dovremo, con la stessa metodologia, porre un argine al fenomeno degli spritz, altro problema decennale della nostra città, che ha trasformato una moda giovanile d'aggregazione in un affare lucroso per pochi esercenti, in un pericolo per la salute dei nostri ragazzi, minata dall'abuso di alcol, e in un problema di civile convivenza. Spero che i tentativi che l'Amministrazione comunale sta moltiplicando per risolvere il problema attraverso accordi e progetti condivisi portino ad un risultato soddisfacente, altrimenti occorrerà intervenire con mezzi più incisivi, e in questo caso il prefetto, come sempre, non si tirerà certo indietro.

L'azione generale di controllo in città e in provincia può dar luogo a un sistema d'intervento coordinato e integrato che utilizzi l'azione di prevenzione e repressione di tutte le forze della sicurezza che operano sul territorio, tenuto conto anche dell'attività della vigilanza privata in alcune zone industriali e commerciali.

Si può così realizzare un vero e proprio piano modulare di sorveglianza, rinnovabile con la regia dell'organismo dello Stato competente per la zona territoriale interessata, in accordo con i Sindaci. Lo stesso tipo d'organizzazione e di coordinamento è realizzato anche in tema di protezione civile ed ambientale, con il concorso dei Vigili del Fuoco, del Corpo Forestale dello Stato, della Provincia, dei volontari.

Sindaci e Associazioni di categoria hanno più volte evidenziato le richieste delle collettività anche in merito all'esigenza di maggiore certezza della pena. E' questo il segno che qualcosa non funziona o nella previsione o nell'applicazione della normativa che dovrebbe colpire la criminalità diffusa e che è stata da non molto modificata.

Occorre equilibrare le previsioni afflittive con quelle premiali. Ricordo l'osservazione che il Procuratore Generale della Repubblica di Firenze ebbe a fare già nel 2001 nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario. In estrema sintesi il Procuratore rilevò come una delle ragioni dell'insicurezza si rapportava direttamente alla scarsa efficacia della repressione: la gente avverte di essere sostanzialmente indifesa anche perché vede i ladri arrestati uscire subito o quasi dal carcere, e tornare baldanzosi alla vita disordinata di prima. Sono state inasprite le pene per alcuni delitti (furto ad es.), ma il problema resta quello dell'effettività della pena.

Ha aggiunto ancora l'Alto magistrato che in un sistema che pretende d'essere garantista come il nostro non può essere tenuta in carcere una persona, ancorché colta in flagranza di reato, se mancano ragioni precise e documentate per ritenere e motivarne la concreta e attuale pericolosità sociale. Ciò purtroppo non accade spesso. E la gente comune conclude che il garantismo vale soprattutto per chi delinque e non per i cittadini che contro la delinquenza dovrebbero essere tutelati.

Ma l'impegno dello Stato e delle Forze dell'ordine sul territorio dovrà essere supportato da adeguate politiche d'integrazione, d'accoglienza, di ripristino delle aree degradate, di educazione alla legalità, soprattutto dei più giovani, da parte anche degli organismi di governo locale, che già sono particolarmente attivi a questo fine, giovandosi anche della grande risorsa del volontariato cattolico e laico.

Un ruolo determinante lo svolgono e lo svolgeranno sempre più anche i media, che influenzano grandemente l'opinione pubblica quando decidono di relizzare in questo campo un modo di comunicazione enfatizzato. La migliore collaborazione fra istituzioni e media, soprattutto locali, è essenziale per fornire ai cittadini un'equilibrata visione e concezione della realtà.

Questa sarà la linea da seguire: potenziare l'ausilio dei moderni sistemi tecnologici, utilizzare in modo ancor più coordinato, con scambi reciproci d'informazione e analisi delle situazioni, le risorse umane disponibili, applicando quei criteri di sussidiarietà verticale e orizzontale che tutti invocano, ma che molti in pratica non applicano, attendendo l'intervento "dall'alto". Sarà essenziale a tal fine la critica, ma anche la collaborazione dei cittadini quali soggetti attivi non soltanto della politica della sicurezza, ma di tutte le multiformi attività in cui si esprime la convivenza civile.

© ItaSForum, tutti i diritti riservati

