

Premessa]



La “Relazione al Parlamento sull’attività delle Forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” costituisce l’annuale strumento di informazione istituzionale attraverso cui, nel delineare un quadro generale della criminalità nelle sue varie configurazioni, si esplicitano i risultati ottenuti e le strategie attuate nel settore della sicurezza.

Il processo evolutivo, iniziato con l’edizione 2003, ha portato alla realizzazione di una sorta di Testo Unico sullo Stato della Sicurezza, con la finalità di evitare inutili duplicazioni nelle comunicazioni istituzionali (art. 113 L. 121/1981, art. 5 D.L. 345/1991, art. 17 L. 128/2001, art. 3 D.Lgs 286/1998). A partire dall’edizione 2006, la Relazione è stata oggetto di un’ulteriore evoluzione metodologica, per assumere i caratteri di principale documento di valutazione strategica sulla criminalità, allineandosi in tal senso al nuovo approccio di analisi avviato in ambito europeo dal 2006 attraverso la redazione del documento di Valutazione della Minaccia della Criminalità Organizzata nell’UE (O.C.T.A. - Organised Crime Threat Assessment).

In tale ottica si è pertanto privilegiato l’approccio all’analisi strategica dei fenomeni criminali, con la redazione di uno snello documento di valutazione della minaccia, che focalizza l’attenzione sulle espressioni criminali di maggiore impatto, quali i rischi connessi alla minaccia terroristica internazionale ed interna, alla criminalità organizzata di tipo mafioso ed a quella di matrice straniera, non trascurando un’approfondita analisi della cd. criminalità diffusa, che più influenza la percezione della sicurezza da parte del cittadino.

Sono stati, inoltre, inseriti in allegato (su cd-rom), per gli approfondimenti di interesse, i quadri analitici sulla situazione della criminalità in

ambito regionale e provinciale, i resoconti delle attività delle Forze di polizia e degli organismi a composizione interforze. Sono altresì allegate la relazione della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere sui risultati raggiunti in materia d'immigrazione, le Relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia e l'annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga.

Nell'elaborazione del documento è stato necessario un attento esame ed una curata selezione delle "fonti" d'informazione. Oltre, infatti, ai numerosi documenti provenienti da svariati organismi istituzionali impegnati, a vario titolo, nella lotta alla criminalità, sono state prese in considerazione e valutate anche diverse fonti aperte (agenzie di stampa, quotidiani nazionali e locali, periodici, studi di ricerca effettuati nel mondo accademico, contributi elaboratori da associazioni ed enti privati etc.), integrando gli uni e gli altri con le estrapolazioni statistiche dalla banca dati delle Forze di polizia (SDI-SSD). Ciò al fine di fornire un quadro quanto più esaustivo ed aderente alla realtà criminale nazionale.

Momento centrale delle analisi illustrate nel presente documento è stata l'attività del gruppo di lavoro interforze che riunisce intorno al medesimo tavolo, sotto il coordinamento della Direzione Centrale della Polizia Criminale, i rappresentanti delle Forze di polizia oltre che della Direzione Investigativa Antimafia e della Direzione Centrale dei Servizi Antidroga, con la finalità di ottenere un panorama di analisi condiviso e armonico.

In un quadro di estrema sintesi, fatti salvi gli approfondimenti che seguiranno nei prossimi capitoli, si evidenziano le seguenti anticipazioni:

- sul fronte del terrorismo internazionale i risultati delle più recenti investigazioni condotte in Italia in direzione di soggetti od ambienti ri-

tenuti solidali con le tesi dell'islamismo radicale inducono a ritenere che la minaccia promanante da tali settori non possa considerarsi affievolita;

- relativamente alla minaccia terroristica interna, i successi investigativi ottenuti nei confronti delle "Brigate Rosse-Partito Comunista Combattente" consentono di poter ritenere in massima parte disarticolata tale formazione;
- l'imponente azione di contrasto espressa dalle Forze di polizia, con l'arresto di decine di affiliati, nonché di molti esponenti di spicco latitanti, ha portato alla crisi di importanti organizzazioni mafiose. Nelle regioni più colpite dalla pressione estorsiva ed intimidatoria, vanno tra l'altro contestualmente emergendo crescenti e diffuse reazioni da parte dell'imprenditoria contro le ingerenze criminali;
- la 'ndrangheta, nonostante i duri colpi subiti, ha consolidato il monopolio nel settore del traffico di stupefacenti e continua ad insinuarsi in settori economico-legali, con costanti tentativi d'infiltrazione nella pubblica amministrazione;
- si sono contratti nel 2007 i flussi dell'immigrazione clandestina;
- persiste la percezione d'insicurezza da parte degli Italiani, nonostante i dati statistici sull'andamento della delittuosità non indichino un peggioramento della situazione tale da ingenerare l'allarme che si registra.

PAGINA BIANCA



INTRODUZIONE: IL MODELLO ITALIANO DI SICUREZZA

REPUBBLICA ITALIANA

PAGINA BIANCA

1. Introduzione: Il modello italiano di sicurezza]



È estremamente complesso formulare una definizione univoca di sicurezza, data l'ampiezza e la complessità dell'evoluzione dei rischi e delle minacce. Criminalità vecchia e nuova, terrorismo, spostamenti massicci di popolazioni, povertà, degrado minano la sicurezza di vita delle persone e sono da considerare minacce da fronteggiare anche ai fini della sicurezza nazionale e internazionale.

Inoltre, dal momento che il processo di globalizzazione ha ampliato i confini dei singoli Paesi e rese più 'permeabili' le frontiere, ciascun effetto o evento della vita politica, sociale, economica, culturale produce effetti che non agiscono solo localmente, ma influenzano i processi di decisione a livello mondiale, elevando la vulnerabilità di ogni sistema.

Il problema della sicurezza, quindi, è diventato un argomento di primaria importanza nell'attenzione politica a ogni livello, nazionale e locale. Esistono numerosi eventi in grado di minare o di distruggere la sicurezza, che senza dubbio va considerata uno dei beni individuali e sociali più importanti. Sono queste le dimensioni sociali con cui quotidianamente si confronta il lavoro delle Forze di polizia che oggi sono chiamate, da una parte, a contrastare forme di criminalità (nazionale e transnazionale) sempre più articolate e complesse e, dall'altra, a tutelare ad ampio raggio la sicurezza collettiva, cercando anche di migliorare la propria efficienza e la propria immagine nei confronti di cittadini sempre più informati e consapevoli dei propri diritti.

Nel nostro Paese, come sottolineato da vari studi e dalla stessa Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, continua a crescere la paura della criminalità, determinando una percezione diffusa di insicurezza, nonostante i dati statistici sull'andamento della delittuosità

Il "senso di insicurezza"

non indichino un peggioramento della situazione tale da ingenerare l'allarme che si registra. Il senso di insicurezza non è fondato su di una reale situazione di maggiore esposizione a rischi per l'incolumità individuale o collettiva, risentendo solo parzialmente del lieve incremento della delittuosità, ma è conseguenza di una serie indefinita di paure generate da un complesso di processi psicologici, che attengono principalmente a inconse e non sempre razionali valutazioni sulla effettività di potenziali pericoli per il sereno svolgimento della vita quotidiana.

In primo luogo, la continua ridondanza di notizie delittuose sortisce un negativo effetto sulla cittadinanza e sulle attività quotidiane, ingenerando allarmismo, ancor più sentito tra la popolazione degli strati sociali disagiati, le cui realtà coesistono in ambiti di degrado e devianza.

A ciò dobbiamo sommare le mutate condizioni di vita sociale, sempre più orientate verso stili individualistici, tendenti all'isolamento di un soggetto dall'altro, capaci di disgregare il collaudato tessuto sociale fatto di rapporti interpersonali e di esperienze condivise, che costituiva le basi della società di qualche anno addietro e che consentiva il c.d. "controllo informale", quello fatto dai vicini di casa o dai residenti nello stesso quartiere che conoscevano le abitudini di vita, gli orari, il nucleo familiare e potevano così notare e magari intervenire nelle situazioni anomale.

Altri fattori che incidono negativamente sul comune "senso di insicurezza" percepito dalla collettività, possono individuarsi nella diffusa sfiducia nel sistema sanzionatorio penale e nel sistema giudiziario che, sempre più frequentemente, appare inadeguato alle necessità del Paese per la durata dei processi e, di seguito, dell'ordinamento penitenziario

dotato di una disciplina premiante, tale da consentire al condannato, non di rado, di sottrarsi del tutto o in parte agli effetti del regime detentivo, con evidenti negative ripercussioni in ambito sociale, che vanno ad incidere sul principio fondamentale della “certezza della pena” e sulla sua funzione di deterrenza.

Per ultimo ma non per questo meno sentito, specie nelle periferie urbane e nelle borgate, vi è l’aspetto legato alla consistente immigrazione che interessa la nostra penisola. A fronte di una presenza qualificata e regolare di cittadini stranieri sul territorio nazionale, ve ne è una parte non compiutamente censita, che vive nell’ombra e in ambiti di relativa legalità, adattandosi non di rado a condizioni lavorative al limite dello sfruttamento o in casi estremi ad essere utilizzata come bassa manovalanza dalle organizzazioni criminali, contribuendo in maniera considerevole ad ingenerare disagio e paura tra i cittadini.

Si deve peraltro riconoscere che anche quando la percezione di insicurezza è superiore alla situazione di pericolo reale, il disagio per i singoli cittadini e per la collettività merita seria considerazione. Non è, infatti, sui meri dati statistici che si deve modulare l’intervento dello Stato, ma su come la sicurezza viene vissuta dalla società, anche al fine di adottare efficaci contromisure di “rasserenamento”.

Il totale generale dei delitti nel 2007 è stato di 2.887.337 episodi ed ha fatto registrare una crescita molto contenuta (+4,2% rispetto al precedente anno).

**Andamento
delittuosità**

A fronte di un così contenuto incremento del totale dei delitti, si contrappone la tipologia dei reati commessi che sono prevalentemente di criminalità diffusa e di carattere predatorio: i furti (56,34% sul totale), i

danneggiamenti e incendi dolosi (14,16%), i furti in abitazione (5,72%), le truffe e frodi informatiche (3,96%), le lesioni dolose (2,14%) e le rapine (1,75%).

È proprio in presenza di queste fattispecie delittuose che appare maggiormente percepita la “sensazione di insicurezza” fra i cittadini; infatti tali delitti, pur se di minore gravità, sono ad elevata pervasività e diffusione, tale da penetrare e incidere capillarmente nel tessuto sociale.

L’analisi del dato statistico del 2007 relativo alle fattispecie delittuose più diffuse che maggiormente incidono sulla percezione di sicurezza della collettività (furti, lesioni danneggiamenti e incendi dolosi, rapine, truffe e frodi informatiche, violenze sessuali e reati inerenti gli stupefacenti) conferma un consistente coinvolgimento di cittadini stranieri (nel 2005 hanno rappresentato il 33,41% del totale degli autori denunciati; percentuale che nel 2006 è salita al 36,43% e nel 2007 si è attestata al 35,42%) che, a sua volta determina, con un effetto “domino”, un innalzamento esponenziale della sensazione di insicurezza tra i cittadini italiani.

Sicurezza partecipata

In risposta ad una domanda di sicurezza che cresce e si diversifica, negli ultimi anni c’è stata una rimodulazione della sua “produzione” che ne ha modificato incisivamente la stessa concezione basata essenzialmente sulla presenza dello Stato e sugli investimenti in apparati repressivi. Accanto e in collaborazione con le forze dell’ordine, sono molteplici gli attori che operano per garantire la sicurezza, mentre le stesse istituzioni esprimono una certa tendenza a modificare in parte il proprio ruolo, abbandonando la funzione esclusivamente repressiva, attraverso una serie di iniziative caratterizzate da una precisa attenzione ai rapporti

con la comunità locale e dalla ricerca di cooperazione e di consenso nei riguardi della popolazione.

L'esempio più immediato è quello del poliziotto o del carabiniere di quartiere, il cui controllo conoscitivo e la cui vicinanza alla gente ha anche la funzione di capire e prevenire le insicurezze e le paure. Data del debutto: 18 dicembre 2002, con 28 città coinvolte. Poi dal 2003 la copertura è stata estesa a tutti i capoluoghi di provincia e sul campo c'erano 1.200 unità. Dopo gli aumenti di organico degli anni successivi, l'ultimo dei quali è stato effettuato nel novembre del 2007, il totale si è attestato a 3.921 tra uomini e donne impegnati, di cui 2.152 appartenenti alla Polizia di Stato che coprono circa 800 zone.

**Poliziotto/
Carabiniere
di quartiere**

Sempre in quest'ottica di percezione di insicurezza rientra l'enorme mole di interventi che la Polizia di Stato ed i Carabinieri hanno effettuato a seguito di chiamate ai numeri di soccorso pubblico "113" e "112": sono oltre 7.000.000 le chiamate al 113 nel corso del 2007; mentre sono quasi 6.500.000 le telefonate pervenute al 112 per tutto il 2007.

L'altro aspetto pure significativo, che contribuisce a modificare il quadro dell'offerta di sicurezza a livello locale, è rappresentato dalla 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 (si definisce propriamente questa modalità d'intervento come "sicurezza partecipata" e, sotto altro punto di vista, di "polizia di comunità").

Tra i diversi strumenti individuati per raccordare le forze dell'ordine e le amministrazioni locali devono considerarsi i Protocolli di intesa sulla sicurezza, che formalizzano un accordo tra Prefettura, Regioni, Comuni,

**Protocolli di
intesa**

Province o altri Enti Locali per il coordinamento delle iniziative legate al governo complessivo della sicurezza urbana. Tali protocolli prevedono lo sviluppo di progetti comuni a tutto campo: riqualificazione urbana; incremento e valorizzazione del ruolo della polizia municipale; monitoraggio della situazione della sicurezza nella città; realizzazione di un efficace coordinamento tra le forze dell'ordine e la polizia municipale per il controllo del territorio; istituzione del vigile di quartiere; attuazione di forme concrete di prevenzione di disagio, e così via.

Nel corso del 2007 sono stati firmati Protocolli d'intesa con le più importanti città Capoluogo italiane e con numerosi altri Comuni, soprattutto nelle Regioni del Sud. Il 20 marzo 2007, inoltre, il Ministro dell'Interno ha incontrato il Presidente dell'Anci, Leonardo Domenici, e i sindaci delle città metropolitane. Nel corso della riunione, sono stati sottoscritti il "Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'Anci", che coinvolge tutti i Comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'intesa con i sindaci delle città metropolitane che riguarda queste ultime aree urbane. Il Patto con l'Anci fissa un accordo quadro per sviluppare con i Comuni italiani progetti condivisi, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali.

**Contributi
società
civile**

Infine, non si può dimenticare il ruolo del volontariato e dell'associazionismo in attività concertate con le autorità preposte al controllo della sicurezza pubblica, ma anche attraverso iniziative autonome che hanno favorito precisi interventi anche di carattere repressivo. Si pensi, su tutte, a Confindustria e a Confcommercio Sicilia, organizzazioni di categoria che si sono dotate di un codice etico che prevede l'espulsione

degli iscritti che, vittime di pratiche estorsive, non denuncino la richiesta di pizzo e non collaborino con le autorità; nonché alle numerose associazioni antirackett sorte nel corso dell'anno.

Queste nuove dimensioni che si stanno affermando in Italia testimoniano della partecipazione ad un controllo sociale diffuso da parte di diversi settori della pubblica amministrazione e della società civile. In questo ambito l'esperienza e la professionalità delle forze dell'ordine saranno sempre più chiamate a confrontarsi con le richieste, le aspettative e le opinioni della società civile.

PAGINA BIANCA