

QUADERNI DI
Cittàsicure



QUADERNI DI
Cittàsicure

**A cura
della Presidenza della Giunta
della Regione
Emilia-Romagna**

Presidente: Vasco Errani
Direttore generale: Bruno Molinari
Responsabile del servizio: Cosimo Braccesi
Sito internet: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/

 **Regione Emilia-Romagna**



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



IL QUADRO
ISTITUZIONALE
E NORMATIVO
DELLE POLITICHE
DI SICUREZZA.
UNA RICERCA
COMPARATA

A CURA

DEL SERVIZIO PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE POLITICHE DI SICUREZZA E DELLA POLIZIA LOCALE
REGIONE EMILIA-ROMAGNA



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

La ricerca presentata in questo quaderno è stata condotta tra il 1999 e il 2001, su incarico della Regione Emilia – Romagna, dalla Associazione “Città future”.

Supervisione scientifica: **Alessandro Baratta** (per l’Associazione “Città future”) e **Rossella Selmini** (per la Regione Emilia – Romagna).

Coordinamento della ricerca: **Stanislao Rinaldi**

Coordinamento della pubblicazione e revisione dei testi: **Samanta Arsani**

I rapporti di ricerca relativi ai singoli paesi sono stati tradotti e, in alcuni casi, ridotti o leggermente modificati ai fini di una loro maggiore omogeneità e di una migliore comprensione per il pubblico italiano. Sempre per questa finalità, nel caso del Belgio e dell’Inghilterra e Galles sono state inserite schede esplicative sulle forze di polizia, non presenti nelle versioni originarie. Le versioni originali dei rapporti per ogni singolo paese sono disponibili presso “Città sicure”.



Sommario

[9]

INTRODUZIONE

(Rossella Selmini)

1. Premessa - 2. Perché una ricerca sul quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza? - 3. I risultati della ricerca: alcune anticipazioni.

[21]

IL BELGIO

(Patrick Hebberecht)

1. Introduzione - 2. Dalla nuova prevenzione di polizia ad una struttura e ad una politica nazionale di prevenzione della criminalità (1981-1988) - 3. Verso una politica locale, integrata e amministrativa della criminalità - 4. Da una politica di prevenzione della criminalità ad una politica di sicurezza (1992-1995) - 5. Dal contratto di sicurezza al contratto di sicurezza e società (1995-1999) - 6. Alcune riflessioni critiche sulla politica federale di prevenzione della criminalità in Belgio (1985-1999) - 6.1 Politiche di prevenzione e politiche socio-economiche neo-liberali - 6.2 Il ruolo dominante della polizia sulla politica di prevenzione - 6.3 La prevenzione della criminalità è principalmente prevenzione tecnica e situazionale della vittimizzazione - 6.4 Le difficoltà nello sviluppo di una politica amministrativa di prevenzione - 6.5 L'assenza di una base scientifica delle politiche preventive - 6.6 Un bilancio poco incoraggiante della politica di prevenzione - 7. La politica di sicurezza e di prevenzione del governo "arcobaleno" del primo Ministro Verhofstadt (1999) - 7.1 Il Piano Federale di Sicurezza - 7.2 L'analisi dell'insicurezza e della criminalità - 7.3 Il concetto di una politica di sicurezza integrale - 7.4 La prevenzione della criminalità.

[55]

LA FRANCIA

(Sebastian Roché e Laure Dumollard)

1. L'organizzazione generale dello Stato - 2. Il sistema giuridionale francese - 3. Le competenze in materia di sicurezza e di ordine pubblico - 3.1 Ricostruzione storica dei concetti di sicurezza e di ordine pubblico - 3.2 Distribuzione delle competenze in materia di sicurezza - 3.3 Gli attori della sicurezza e della prevenzione - 3.3.1 Le regioni - 3.3.2 I Dipartimenti - 3.3.3 Le municipalità - 3.3.4 I quartieri - 3.3.5 Gli organismi misti - 3.3.6 Gli organismi tecnocratici pubblici - 3.3.7 Gli altri organismi - 3.3.8 La magistratura - 4. Le forze di polizia - 4.1. Le forze di polizia e le leggi - 4.2 Le riforme - 5. Gli strumenti della collaborazione - 5.1 La sicurezza nazionale e i programmi di prevenzione - 5.2 Forme e condizioni del finanziamento dei progetti - 5.3 Come è organizzato il partenariato? - 5.4 La legge sulla sicurezza urbana.



[99]

L'INGHILTERRA E IL GALLES

*(John Malkin, con la supervisione scientifica di
Tim Hope e Richard Sparks)*

1. Uno sguardo d'insieme - 2. Programmi fondamentali per la sicurezza urbana e la prevenzione - 2.1 Il programma Safer Cities (1988-1995) - 2.2 La prevenzione della criminalità e la rigenerazione urbana - 2.3 La riduzione della criminalità giovanile - 2.4 Il concetto e la definizione di community safety - 3. Il "Crime and Disorder Act", 1998 - 3.1 Analisi del CDA - 3.2 Priorità strategiche - 4. La struttura normativa ed istituzionale della partnership in tema di community safety - 5. Giustizia minorile e prevenzione - 6. La strategia governativa per la riduzione della criminalità e il nuovo interesse per le comunità - 6.1 "Crime Reduction Strategy" - 6.2 "New Deal for Community Programme".

[139]

LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

(Thomas Gilly)

1. Osservazioni preliminari - 2. Storia e bilancio generale - 3. Giustizia (penale) e polizia nella Repubblica federale tedesca - 3.1 Principi generali e fondamentali della giustizia e della polizia - 3.1.1 La giustizia - 3.1.2 La polizia - 3.2 L'organizzazione della giustizia e della polizia nello Stato federale - 3.2.1 L'amministrazione della giustizia - 3.2.2 L'organizzazione della polizia e di altri servizi di sicurezza - 4. Principi ed oggetti generali della prevenzione - 4.1 Le diverse concezioni della prevenzione - 4.1.1 Principi connessi alla concezione legale - 4.1.2 Principi connessi alla concezione pragmatica/di polizia - 4.2 Oggetti/concetti generali della prevenzione - 4.2.1 Sicurezza interna - 4.2.2 Ordine pubblico - 4.2.3 Sicurezza pubblica - 4.2.4 Sicurezza e ordine pubblico - 5. I fondamenti legali della prevenzione della criminalità - 5.1 La prevenzione del crimine al livello dello Stato federale e degli Stati regionali - 5.2 La prevenzione al livello delle città e dei comuni - 6. Le strutture della prevenzione - 6.1 Le diverse strutture della polizia centralizzata/federale - 6.1.1 Le strutture del BKA - 6.1.2 Strutture fondamentali del lavoro integrato all'interno degli organi di polizia - 6.1.3 Altre strutture centralizzate - 6.2 Le strutture di prevenzione a livello degli Stati regionali (Länder) - 6.2.1 Baden-Württemberg - 6.2.2 Baviera - 6.2.3 Berlino - 6.2.4 Brandenburg - 6.2.5 Brema - 6.2.6 Amburgo - 6.2.7 Hessen e Niedersachsen (Basse Saxe) - 6.2.8 Renania-Westfalia del nord - 6.2.9 Mecklenburg-Vorpommern - 6.2.10 Renania-Palatinato - 6.2.11 Sarre et Saxe - 6.2.12 Sachsen-Anhalt - 6.2.13 Schleswig-Holstein - 6.2.14 Turingen - 6.3 Le strutture a livello comunale - 7. Per concludere...



[203]

LA SPAGNA

(Encarna Bodelon e Maria Engracia Querol)

1. Il concetto di "sicurezza urbana" nello stato spagnolo - 1.1 Dall'ordine pubblico alla sicurezza urbana - 1.2 Le nuove definizioni del concetto di sicurezza urbana negli anni 90 - 2. L'attuale struttura del modello spagnolo della polizia - 2.1 La Guardia Civile - 2.2 La Polizia Nazionale - 2.3 Le polizie delle Comunità Autonome - 2.4 Le polizie Locali - 2.5 La Polizia giudiziaria - 2.6 Le polizie private - 3. Meccanismi di coordinamento nell'ambito della sicurezza urbana - 4. Prevenzione integrata della criminalità in ambito urbano: nuovi attori e nuove politiche nell'esperienza spagnola - 4.1 Introduzione - 4.2 Gli attori: ridefinizione delle istanze tradizionali e ingresso delle nuove istanze nella gestione delle risposte locali in materia di sicurezza - 4.2.1 Riconoscimento dei nuovi obiettivi e nuove funzioni della polizia nella città - 4.2.2 Il progetto "Polizia 2000": un'autentica ridefinizione del modello? - 4.2.3 Un esempio di polizia preventiva: la polizia di quartiere in quattro città spagnole - A. La Guardia Urbana di Palma di Maiorca - B. La Polizia Polivalente della città di Vigo - C. L'Hospitalet de Llobregat: L'équipe di quartiere - 4.2.4 Differenza dei fronti e specializzazione della polizia - 4.3 Nuove figure nella gestione della sicurezza urbana e coordinamento delle politiche di prevenzione. L'esperienza di Barcellona - 4.3.1 Piattaforme di coordinamento della polizia e consigli di sicurezza urbana A. Piattaforme di coordinamento della polizia - B. Consiglio di Sicurezza e Prevenzione - 4.4 Le azioni - 4.4.1 Le inchieste sulla vittimizzazione e sull'opinione: strumenti del sapere e partecipazione - 4.4.2 Le azioni preventive - A. Prevenzione sociale - B. Prevenzione situazionale



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Introduzione

di **Rossella Selmini**

1. PREMESSA

Nei paesi europei gli interventi sulla sicurezza urbana e la nuova prevenzione rappresentano ormai, perlomeno in alcuni contesti, un insieme di azioni consolidate e un corpo di politiche pubbliche, locali e nazionali, di un certo rilievo, per la loro visibilità, il loro essere oggetto di discussione e di competizione politica, per le consistenti risorse che, almeno in alcuni casi, ad esse vengono dedicate. Si può indubbiamente sostenere che, se pure con un diverso livello di sviluppo nei vari paesi, esiste oggi in Europa un consolidato filone di interventi, legislativi, regolamentari, amministrativi, che sono espressione di politiche, locali e nazionali e di programmi, sul tema della sicurezza e della prevenzione. Le politiche di sicurezza e di prevenzione, nella accezione con cui le intendiamo oggi, sono entrate definitivamente nell'insieme delle politiche pubbliche, pur continuando ad occupare un'area "grigia", i cui confini con le politiche penali e criminali, con le politiche sociali, del lavoro, dell'urbanistica, ecc. rimangono a tutt'oggi incerti o in continua ridefinizione.

In una prima fase (che va indicativamente dalla prima metà degli anni '80 alla prima degli anni '90) lo sviluppo di queste politiche e di queste azioni si era manifestato attraverso due diversi modelli che fanno riferimento alla esperienza francese e a quella anglo-americana. Nelle ricerche comparate sulle politiche di sicurezza (Hebberecht P., Sack F., 1997) viene infatti messo in evidenza come nel Regno Unito si assista alla elaborazione e diffusione di un modello (che ha alcune similitudini con quello degli Stati Uniti) basato principalmente sulla prevenzione della criminalità, sul rafforzamento del ruolo della polizia e del governo centrale e sulla diffusione di pratiche di prevenzione situazionale, mentre nel modello francese sembrano prevalere forme di prevenzione sociale inquadrate nelle politiche urbane e dove gli attori locali, e i sindaci in primo luogo, giocano un ruolo egemone.



Si tratta di modelli che spesso la ricerca comparata ha collegato alle diverse tradizioni amministrative, giuridiche e culturali dei vari paesi: lo sviluppo della prevenzione sociale in Francia sarebbe così da ricondursi non solo all'idea di prevenzione che si è affermata in quel contesto, anche come risultato del dibattito scientifico della tradizione criminologica dell'area francofona, ma anche del ruolo delle città, dei sindaci e dei quartieri: cioè della struttura amministrativa tipica di quel paese. Così come la “nuova” prevenzione in Inghilterra, Galles e Scozia appare essere, anche, il frutto di un'azione amministrativa fortemente centrata sul ruolo del Ministero dell'Interno e delle forze di polizia nazionali.

Nel tempo, tuttavia, il peso e il ruolo giocato dai diversi attori sembra cambiare e si assiste a una redistribuzione di responsabilità, che è spesso il risultato di un processo conflittuale. Questi modelli di riferimento appaiono infatti oggi, e anche questa ricerca lo dimostra, assai meno univoci di quanto si poteva pensare. Rimangono, a contraddistinguere le due esperienze, i grandi principi di fondo, ma si affacciano elementi nuovi e in parte anche contrastanti con il modello originario (Selmini, 1999, 74). La Francia sembra perseguire con convinzione una politica preventiva orientata alle cause, alle grandi azioni di riforma sociale, alle politiche “globali” e ciò ancora oggi, nel momento in cui la questione della prevenzione della criminalità - e soprattutto delle inciviltà e del disagio del mondo giovanile - viene ancorata alle politiche del lavoro. Ma il nuovo orientamento alla sicurezza vede anche un ruolo prioritario delle istituzioni tradizionalmente repressive (la polizia, la magistratura), una centralità del ruolo dei prefetti, e la elaborazione di dispositivi correzionali, come i gruppi di trattamento della devianza (Roché, 1999). E, seppure nel Regno Unito si stia accentuando il peso dei sindaci e delle autonomie locali, ad indicare il perseguimento di politiche di community safety, centrate sugli attori locali, è pur vero che priorità e modalità di realizzazione delle politiche di sicurezza continuano ad essere stabilite a livello centrale e che il “Crime and Disorder Act” del 1998 introduce anche dispositivi che limitano la libertà individuale, quali sono le “ordinanze per i comportamenti antisociali”, dimostrando così le difficoltà di superare un modello originario di “nuova” prevenzione basato più sul controllo dei comportamenti e dell'ambiente che sulle azioni di sviluppo sociale (Lea, 1999).

Ciò che appare quindi evidente è che gli anni '90, cioè la fase “matura”



delle politiche di sicurezza in Europa, mostrano, in molti paesi oltre a quelli analizzati in questa ricerca, (Hebberecht P., Duprez D., 2001, 373) una crescente tendenza al rafforzamento dei poteri centrali in materia di sicurezza. Che lo stato disinvesta nella funzione penale, attribuendo ad altri soggetti alcune responsabilità nella prevenzione dei reati (Garland, 1996) non implica quindi che rinunci a stabilire priorità e vincoli e che le autorità centrali non ricoprano, anche se a fasi alterne, il ruolo principale.

Decisamente diversa è la situazione di paesi come la Spagna e l'Italia, dove invece le politiche di sicurezza nascono e rimangono per un lungo periodo all'interno dei governi locali e dove solo di recente, come nel caso italiano, si sono avviate forme di collaborazione con il governo centrale per la realizzazione di attività finalizzate alla sicurezza.

Emerge insomma in Europa un campo variegato di esperienze e di riflessioni, all'interno del quale possono individuarsi alcuni modelli apparentemente consolidati, i cui contenuti sono ormai ben noti. Sembrano essere invece meno chiari i contorni che delineano l'avvio e lo sviluppo della "nuova" prevenzione sul piano istituzionale e normativo. Manca, cioè, un inquadramento di queste politiche nel contesto più generale dell'azione pubblica, in una prospettiva comparata e a partire dall'assetto istituzionale che caratterizza i diversi paesi europei.

2. PERCHÉ UNA RICERCA SUL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO DELLE POLITICHE DI SICUREZZA?

La ricerca che qui presentiamo parte dalle considerazioni appena esposte e ha avuto l'obiettivo di ricostruire le politiche di sicurezza e nuova prevenzione avviate in alcuni paesi europei (per l'esattezza: Belgio, Francia, Germania, Inghilterra e Galles e Spagna) non sul piano dei contenuti, bensì sul piano del quadro politico, istituzionale e organizzativo in cui tali politiche e tali interventi sono nati e si sono sviluppati.

L'interesse per la ricostruzione di questo quadro è evidente: la ricerca comparata può offrire a chi in Italia riflette su questo tema spunti di riflessione e conoscenze utili, a maggior ragione in una fase in cui



l'assetto istituzionale dei poteri sta conoscendo nel nostro paese un momento di trasformazione (si pensi alle recenti riforme riguardanti il conferimento di nuove competenze alle Regioni nel campo della polizia locale e amministrativa).

Inoltre, conoscere l'assetto istituzionale e il ruolo dei vari attori coinvolti (in primo luogo, le forze di polizia) può consentire di capire meglio alcuni processi interni alle politiche di sicurezza e di nuova prevenzione (più in generale, interni al sistema penale), così come può offrire elementi di valutazione sui risultati e l'efficacia di quelle stesse politiche. In riferimento ai processi interni, la ricostruzione del quadro istituzionale può contribuire a chiarire se e come gli Stati stiano disinvestendo nel monopolio della sicurezza, redistribuendo compiti e responsabilità a nuovi attori, istituzionali e non, e quindi, più in generale, se e con quali modalità si stia attuando, attraverso strumenti istituzionali, e spesso amministrativi, una ristrutturazione delle forme del controllo sociale. Ancora l'analisi del contesto istituzionale può aiutare a capire, nell'intreccio tra intervento istituzionale e discipline criminologiche e sociologiche, come cambiano i concetti tradizionali di prevenzione e sicurezza.

La ricerca che qui presentiamo ha avuto l'obiettivo di descrivere questo quadro normativo e istituzionale per cominciare a rispondere ad alcuni interrogativi di fondo:

- qual è la storia recente e lo sviluppo delle politiche di sicurezza e di "nuova" prevenzione nei paesi europei?
- chi sono e chi sono stati i promotori e gli attori principali sul piano istituzionale?
- quale ruolo ha la polizia, nel quadro delle competenze date e in prospettiva, nell'avvio e nella gestione di programmi di sicurezza e prevenzione?
- qual è il quadro normativo e amministrativo che sorregge tali politiche?
- esistono assetti istituzionali, soprattutto sul piano della distribuzione e ridefinizione delle competenze, favorevoli allo sviluppo di politiche di sicurezza e di azioni di "nuova" prevenzione?
- quanto e come tali assetti istituzionali e organizzativi condizionano il contenuto delle politiche pubbliche di sicurezza e di prevenzione?
- come si è evoluto nel tempo il rapporto tra livello centrale e periferia? Quali conflitti e forme di contrattazione caratterizzano tale rapporto? Quali strumenti di collaborazione sono stati individuati?

I rapporti di ricerca che presentiamo, quindi, pur nella loro



disomogeneità, descrivono, in relazione ai cinque paesi individuati, i seguenti aspetti:

a) Il “contesto” o “quadro” istituzionale: per “contesto istituzionale” si intende qui, principalmente, l'assetto delle competenze e della distribuzione dei poteri tra le istituzioni dello stato ed in particolare i livelli di autonomia e di decentramento relativamente ai problemi di ordine pubblico e di sicurezza.

b) Gli attori, cioè la ricostruzione del ruolo e delle caratteristiche dei soggetti che nel quadro istituzionale si muovono, con particolare riferimento alle funzioni e competenze attinenti la sicurezza pubblica, la sicurezza urbana, la prevenzione della criminalità. Possiamo distinguere tra:

- gli attori istituzionali tradizionali: le forze di polizia (grado di coinvolgimento nelle politiche di sicurezza, presenza di corpi diversi e diverse competenze assegnate, le distinzioni tra forze locali e forze centrali di polizia, processi di riforma, ecc.); i governi centrali e le loro articolazioni periferiche; i ministeri e altri organismi governativi.
- i “nuovi” attori: gli enti intermedi tra Stato e città, quali Regioni o Province, il loro ruolo, il loro grado di autonomia; i sindaci e le amministrazioni comunali; organismi e comitati di coordinamento (per esempio, i Consigli comunali per la prevenzione della delinquenza istituiti nelle città francesi, il Comitato per la sicurezza urbana della città di Barcellona, e così via); coordinatori e nuove figure professionali (operatori della sicurezza, coordinatori locali e nazionali, ecc.).

Infine, come si è anticipato più volte, la ricerca ha avuto anche l'obiettivo di confrontare se e come i diversi assetti istituzionali condizionano e caratterizzano in un senso o nell'altro le politiche di sicurezza e di nuova prevenzione; se e quali analogie o differenze possono riscontrarsi; se e come le due strategie di “nuova” prevenzione che sono state individuate e brevemente descritte all'inizio di questa introduzione possono essere collegate ai diversi contesti istituzionali dei paesi in cui esse si sono sviluppate; se e come, infine, sia possibile individuare gli intrecci e le variazioni sui modelli originari, cioè gli “ibridi” come l'Italia, il Belgio, la Spagna.



3. I RISULTATI DELLA RICERCA: ALCUNE ANTICIPAZIONI

I risultati della ricognizione sono riportati nelle pagine successive, divisi paese per paese. Come si potrà notare, i singoli rapporti, che abbiamo volutamente mantenuto su un piano soprattutto descrittivo, sono piuttosto diversi tra di loro. Nonostante le indicazioni comuni rivolte ai ricercatori coinvolti, è risultato difficile mantenere una omogeneità di fondo. Tuttavia questo aspetto, più che risultare problematico, è da intendersi come un indice dei diversi approcci alle questioni della sicurezza e delle specificità di ogni singolo contesto. Alcuni rapporti, quindi, privilegiano più che l'analisi delle relazioni interistituzionali, il contenuto delle politiche stesse: questo è particolarmente evidente nel caso dell'Inghilterra e del Galles e, in parte, anche del Belgio. È quindi abbastanza complesso trarre dall'insieme dei rapporti riflessioni comparate. Alcuni elementi possono tuttavia essere ricostruiti con una certa chiarezza.

In primo luogo, quello che emerge con evidenza è il diverso livello delle relazioni esistenti tra autorità locali e autorità centrali nei diversi paesi, ed anche come, all'interno di uno stesso paese, nel corso del tempo, pesi e responsabilità dei diversi livelli istituzionali si redistribuiscono in maniera differente. La ricerca conferma un aspetto che anche nel caso italiano ha una grande rilevanza e cioè il fatto che le politiche di sicurezza si collochino indubbiamente al centro della contrapposizione tra stato centrale e autonomie locali. L'altro aspetto evidente è come questa contrapposizione sia molto più dinamica e suscettibile di rapidi, anche se a volte impercettibili, cambiamenti nel corso di pochi anni.

Il caso più significativo è quello della Francia, dove, nel tempo, il ruolo del governo centrale diventa più forte e significativo (in particolare con il ricorso ai "contratti di sicurezza") a scapito del ruolo giocato dai sindaci e dalle autorità locali. Il processo inverso avviene, anche se con qualche ambiguità, nel caso dell'Inghilterra e del Galles dopo l'emanazione del "Crime and Disorder Act" del 1998, che vincola le autorità locali alla compartecipazione. In ogni caso, che si ricorra alla contrattualizzazione delle relazioni, o che questa sia stabilita per legge, emerge evidente come uno dei nodi problematici – e non poteva essere altrimenti – delle politiche di sicurezza nella accezione



odierna sia proprio quello delle relazioni tra autorità centrali e locali e del difficile riequilibrio dei poteri e delle competenze. Tant'è che è in molti casi necessario utilizzare, appunto, strumenti vincolanti (le leggi) o di concertazione (contratti, protocolli o, come nel caso italiano, accordi di programma) per trovare forme di intermediazione tra i diversi livelli.

In ogni caso, nella maggior parte dei paesi in cui la ricerca è stata condotta, esclusa la Spagna e la Germania, è lo Stato nazionale a mantenere di fatto, un ruolo egemone, cioè a riservarsi la competenza nella definizione delle priorità e dell'orientamento che le strategie di sicurezza e di prevenzione devono avere, anche a livello locale. Questo aspetto appare particolarmente interessante nel caso del Belgio, paese a struttura federalista, dove il livello federale di coordinamento delle politiche di sicurezza è molto forte, a differenza di quanto avviene in Germania, dove sembra che i diversi livelli territoriali si muovano parallelamente.

Nei casi cui si è ora accennato, in cui il ruolo del governo centrale è più forte, è anche interessante notare come l'intervento sulle politiche di sicurezza coinvolga, nel tempo, sempre più settori del governo stesso. Il ruolo centrale nell'elaborazione delle politiche di sicurezza rimane affidato ai ministeri dell'Interno, ma, nel corso degli anni, altri settori della P.A. si affiancano nella gestione delle politiche: i ministeri della giustizia, i Ministeri degli affari sociali, del lavoro, della città, dei trasporti, ecc., soprattutto nel caso francese, che ha una consolidata tradizione di intervento e coordinamento interministeriale delle politiche di prevenzione.

Un altro aspetto che emerge con chiarezza dai rapporti è il ruolo delle polizie nel governo delle nuove politiche di sicurezza, divenuto indubbiamente sempre più importante in numerosi paesi europei durante tutto il decennio passato (Hebberecht P., Duprez D., 2001, 374). Più che nel caso dell'Inghilterra e del Galles, dove da sempre la polizia ha avuto un ruolo fondamentale nelle politiche di sicurezza, è interessante cogliere l'importanza crescente assunta invece in paesi dove questo ruolo era più marginale. Nel caso della Repubblica federale tedesca, in particolare, soltanto pochi anni fa veniva rilevato come le forze di polizia fossero ancora lontane da un approccio preventivo, anche perché fortemente professionalizzate su tematiche diverse, quali il terrorismo e più in generale, la sicurezza interna dello



Stato (Sack F, 1997).

Il rapporto qui presentato - ed altre recenti ricerche relative alla RFT (Aden, 2001) - dimostrano che invece le polizie dei diversi Länder hanno dato un contributo significativo allo sviluppo delle politiche di sicurezza anche in paesi che si sono avvicinati più tardi a questi problemi.

Significativo è anche il caso del Belgio, dove il ruolo promotore e di sensibilizzazione giocato dagli ufficiali di polizia appare di grande rilievo. In particolare, la Gendarmerie sembra aver dato un impulso notevole allo sviluppo delle politiche di sicurezza, orientando la sua attività verso le vittime e attivando campagne informative rivolte soprattutto alla responsabilizzazione dei sindaci. Gli anni successivi sono poi caratterizzati da un clima crescente di competizione tra Gendarmerie e polizie comunali nel governo delle politiche di sicurezza e, comunque, da un loro ruolo determinante sancito anche dalle forme di contrattualizzazione esistenti in quel paese.

A questi aspetti va aggiunto che, pressoché in tutti i paesi considerati, si assiste ad una profonda trasformazione dei corpi di polizia, a tentativi, più o meno riusciti, di riforma delle competenze, delle forme di coordinamento e alla sperimentazione delle iniziative di “polizia di prossimità”.

Assai meno evidente è il ruolo giocato dalle polizie municipali – o simili – negli altri contesti: a differenza di quanto avviene in Italia, quindi, in altri paesi sono soprattutto le polizie a competenza generale e nazionale a giocare il ruolo più importante nelle politiche di sicurezza.

Non appare particolarmente significativo, infine, nel condizionare sviluppo, caratteristiche e contenuti delle politiche di sicurezza, il ruolo giocato dalla diversa collocazione politica dei governi centrali. Le varie coalizioni di centro destra e di centro sinistra che si sono succedute nei paesi dove è stata condotta la ricerca hanno influenzato contenuto e prassi delle politiche di sicurezza in maniera alquanto prevedibile (le prime favorendo misure di prevenzione situazionale ed enfatizzando il ruolo della polizia, le seconde accentuando il peso della prevenzione sociale e il ruolo delle autorità locali), ma decisamente meno rilevante di quanto si potrebbe pensare. Non sembra assumere un grande rilievo neppure l'organizzazione in senso federalista dello Stato. Gli esempi della Germania e del Belgio sembrano indicare che questo



assetto dei poteri non necessariamente favorisce la valorizzazione delle autonomie locali nella impostazione delle politiche di sicurezza, mentre il caso francese in particolare sembra lasciare un certo margine di autonomia alle autorità locali, pur in un contesto di forte “centralizzazione” degli apparati. Il caso italiano, non presente in questa ricerca, e quello spagnolo, dove il ruolo delle autonomie locali (siano esse Regioni, Comunità autonome o Città), a fronte di una certa “assenza” del governo centrale, è determinante nel governo delle politiche di sicurezza, conferma questa valutazione.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Bibliografia

ADEN H. (2001) *L'Etat protecteur, mobilisation de nouveaux acteurs et repli securitaire. Les politiques de sécurité et de prévention en Allemagne dans les années 1990*, in HEBBERECHT e DUPREZ (a cura di) (2001), pp. 459-477.

GARLAND D. (1996) *The Limits of the Sovereign State*, in "British Journal of Criminology", 36, 4, pp. 445-465.

HEBBERECHT P. e SACK F. (a cura di) (1997) *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles strategies*, Paris, L'Harmattan.

HEBBERECHT P. e DUPREZ D. (a cura di) (2001) *Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*, "Deviance et Société", 25, 4, 2001.

HEBBERECHT P. e DUPREZ D. (2001) *Sur les politiques de prévention et de sécurité en Europe: réflexions introductives sur un tournant*, in HEBBERECHT e DUPREZ (a cura di) (2001), pp. 371-376.

LEA J. (1999) *Dall'integrazione all'esclusione: lo sviluppo delle politiche di prevenzione della criminalità nel Regno Unito*, in "Polis", XIII, 1, pp. 77 - 98.

ROCHÈ Sebastian (1999) *Le nuove tematiche della criminalità e della sua prevenzione in Francia*, in "Polis", XIII, 1, pp. 99-120.

SACK, F. (1997) *La situation allemande: un cas unique et en retard*, in Hebberecht e Sack (1997), pp. 153-206.

SELMINI R. (1999) *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Europa: alcune riflessioni comparate*, in "Polis", XIII, 1, pp. 69-76.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



IL BELGIO

di

Patrick Hebberecht



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



1. INTRODUZIONE

Fino agli anni '70, la prevenzione della criminalità in Belgio è stata intesa prevalentemente come prevenzione del passaggio all'atto delinquente e inserita nel quadro della protezione sociale dei giovani. Questa idea della prevenzione è entrata in piena crisi negli anni '80. La prospettiva teorica della reazione sociale ed altre criminologie critiche più radicali hanno fortemente criticato l'interventismo di questa politica preventiva.

Emergono inoltre politiche realiste nella teoria del diritto penale, orientate ai risultati e all'intervento "efficace", che dubitano degli effetti di queste forme tradizionali di prevenzione

Questa crisi viene aggravata dai conflitti tra le comunità fiamminghe e quelle francofone che hanno portato a revisioni costituzionali della competenza nazionale sulle politiche per i giovani.

Nascono, all'inizio degli anni '80, le nuove politiche di prevenzione. Gli attori principali sono la gendarmeria e le polizie comunali che promuovono e sostengono tali politiche: è una prevenzione di polizia di livello nazionale, quindi coordinata dal Ministero dell'Interno. Solo dall'inizio del 1990 si diffondono le politiche a livello locale, attraverso i Governi federali, che trovano espressione nei contratti di sicurezza e di prevenzione stipulati con le città.

2. DALLA NUOVA PREVENZIONE DI POLIZIA AD UNA STRUTTURA E AD UNA POLITICA NAZIONALE DI PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ (1981-1988)

Come si è detto, agli inizi degli anni '80 l'impulso alle nuove politiche preventive viene dalla gendarmeria, durante il governo democratico-cristiano del 1981-1985 di Martens-Gol, nel quadro di una politica neo-liberale di risanamento socio-economico. Di fronte all'insicurezza e all'aumento dei tassi di criminalità, alcuni giovani ufficiali di polizia hanno elaborato, con l'approvazione degli "stati maggiori", una nuova politica preventiva più proattiva, nel quadro dell'esercizio di funzioni amministrative.

* Traduzione dal francese di Samanta Arsani



Convivono nuovi orientamenti della polizia (per esempio, l'attenzione alle vittime) con forme tradizionali di prevenzione "morbida" del disagio giovanile (che però si accompagnano anche a interventi fortemente repressivi della polizia nei quartieri dei giovani immigrati di seconda generazione).

All'inizio degli anni '80 si assiste ad una vera e propria "guerra" tra le polizie del Belgio, che vede la contrapposizione delle polizie comunali alla gendarmeria. Una breve premessa sull'articolazione delle forze di polizia in Belgio è forse opportuna¹. La struttura della polizia belga è articolata su due livelli: quello federale è coperto dalla gendarmeria e quello locale dalla polizia comunale. Entrambe le istituzioni si trovano però a svolgere funzioni di polizia di base, con evidente rischio di concorrenza e sovrapposizione. A questo proposito sono a tutt'oggi attive e regolamentate "zone di cooperazione"; vanno allora citati tre diversi momenti della collaborazione tra polizia comunale e gendarmeria:

- le ZIP (*zone interpolice*): si tratta di territori composti da più comuni all'interno dei quali i servizi di polizia regolari assumono insieme i compiti di polizia. La creazione delle ZIP si fonda su accordi locali tra i commissari di polizia ed i comandanti della gendarmeria, ed è finalizzata alla risoluzione di bisogni specifici dei comuni interessati. Tali ZIP permettono ai servizi di polizia di inserirsi all'interno di una politica di sicurezza integrata e strutturata;
- la concertazione pentagonale: si tratta di uno strumento di coordinazione istituito dalle autorità federali; riunisce con regolarità cinque attori della sicurezza: il Procuratore del Re, il sindaco e i responsabili della polizia comunale, della gendarmeria e della polizia giudiziaria. Nel corso delle riunioni, i membri della concertazione pentagonale definiscono la politica criminale locale e le priorità in materia di criminalità;
- gli statuti di sicurezza: si tratta di uno strumento di lavoro che vale per tutti i comuni della ZIP e contiene gli accordi di collaborazione e di coordinamento presi dai diversi attori interessati al funzionamento della polizia. Determinano, sulla base dei problemi di sicurezza rilevati dalla popolazione della ZIP, le attività di polizia che sono in grado di offrire una risposta ad essi adeguata ed ogni singolo contributo che può essere portato dai diversi servizi di polizia. I cittadini sono strettamente coinvolti nell'elaborazione degli Statuti di sicurezza attraverso la scorciatoia del consiglio comunale, che deve infatti



approvare le convenzioni concluse dal sindaco in materia di cooperazione tra le polizie e che hanno ripercussioni sulla politica di sicurezza comunale e sulle funzioni della polizia amministrativa.

In seguito ai contrasti dei primi anni '80, dunque, la gendarmeria si rafforza, anche come numero di agenti, e amplia la sua sfera di intervento, diventa "uno Stato nello Stato".

In questa concorrenza, la polizia locale cerca di assumere nuovi compiti nel quadro della prevenzione, di fatto riproducendo le competenze che la gendarmeria ha cercato di sviluppare a livello nazionale. In numerosi corpi di polizia comunale viene creata una nuova funzione di "ufficiale di prevenzione". Alcuni ufficiali vengono mandati a formarsi nei Paesi Bassi sulle nuove forme di prevenzione di polizia. Si sviluppano programmi preventivi a livello locale dove si accentua molto la relazione tra polizia comunale e cittadini (campagne di informazione e sensibilizzazione dirette alla comunità, azioni di controllo sociale informale, attraverso la partecipazione dei cittadini stessi, sull'esempio dei "Neighbourhood watches"). Al contrario di quanto fa la polizia nazionale, quella locale non sviluppa programmi di prevenzione orientati agli autori potenziali della criminalità.

In generale, le nuove politiche di prevenzione di gendarmeria e di polizia locale si sviluppano in assenza di coordinamento e in concorrenza reciproca.

Sempre su iniziativa di ufficiali di polizie le autorità provinciali (e nazionali) vengono sollecitate a prendere provvedimenti legislativi per definire un quadro generale delle politiche di prevenzione. È sull'onda di queste spinte che viene costituito nella Provincia delle Fiandre Occidentali, nel 1984, un Consiglio provinciale per la prevenzione della criminalità, che raggruppa ufficiali della gendarmeria, della polizia locale e membri della magistratura minore. Dopo una convincente giornata di studi sulla prevenzione, organizzata nel 1984 dall'Istituto superiore di Polizia, e sotto l'effetto della pressione così esercitata, viene creato un Consiglio Superiore nazionale (6 agosto 1985), incaricato di sviluppare la politica nazionale di prevenzione del Belgio. Nasce dal Ministero dell'Interno e le linee fondamentali dell'iniziativa mettono in evidenza chiaramente la preferenza per un modello di prevenzione di tipo situazionale e tecnologico.

Questo Consiglio superiore viene però effettivamente costituito soltanto nel 1988 ed è composto da ufficiali superiori della gendarmeria, commissari di polizia comunale, magistrati di parquet,



due professori di criminologia e un rappresentante delle compagnie assicurative. Il Consiglio ha funzionato poco, limitandosi a predisporre guide per i cittadini sui furti d'auto, l'uso di droghe, ecc.

Il medesimo regolamento aveva anche previsto la creazione di consigli provinciali nelle nove province del Belgio, al fine di coordinare meglio le iniziative già avviate dalle forze di polizia. Anche questi organismi sono prevalentemente composti da polizie e magistratura. A livello comunale, le due polizie rimangono gli attori principali che danno corso ai progetti provinciali.

Negli stessi anni, sulla spinta di grandi eventi drammatici (Heysel, ecc.) viene varato dal Ministro della Giustizia anche un piano pluriennale denominato "La sicurezza dei cittadini" (emerge per la prima volta il termine sicurezza), pensato soprattutto per contrastare la grande delinquenza e il terrorismo.

3. VERSO UNA POLITICA LOCALE, INTEGRATA E AMMINISTRATIVA DELLA CRIMINALITÀ.

Dopo l'elezione del governo di centro sinistra (Martens-Spitaels) del 1987, alcune cose cominciano a cambiare. Pur mantenendo alcune impostazioni neo-liberali, il nuovo governo lancia programmi contro la povertà ed elabora una politica per l'immigrazione.

Il nuovo Ministro dell'Interno, socialista fiammingo, introduce nuovi orientamenti nella politica preventiva, indirizzata verso il livello locale e con maggiore attenzione agli aspetti sociali.

La nuova filosofia preventiva del governo viene esplicitata alla fine del 1990 attraverso due circolari ministeriali del Ministero dell'Interno, indirizzate ai Borgomastri, dove si delineano le linee - guida:

- la prevenzione deve essere condotta a livello locale dalle autorità locali (la polizia comunale deve avere un ruolo importante, ma secondario);
- deve integrare misure situazionali e sociali;
- deve porre attenzione ai soggetti socialmente deboli, nelle loro condizioni sia di potenziali autori, sia di potenziali vittime.

Con queste circolari, nel 1991 vengono finanziati 27 progetti pilota di prevenzione amministrativa, locale ed integrata guidati da 60 "agenti di



prevenzione” (criminologi, sociologi, psicologi, ecc. e operatori sociali), selezionati, formati ed assistiti, nei primi mesi di lavoro, dal Ministero. Le città che concorrono ai progetti pilota devono invece prevedere un inquadramento amministrativo delle attività e sostenere le spese di funzionamento. I progetti sono stati seguiti da un servizio amministrativo del Servizio di Prevenzione del Ministero dell’Interno; quattro équipe di ricerca universitaria hanno accompagnato e valutato i vari progetti - pilota ed alla fine dell’anno la maggior parte di essi ha ottenuto un prolungamento all’anno successivo.

I numerosi progetti presentati non erano di buona qualità, a causa del poco tempo che le amministrazioni hanno avuto davanti per predisporli.

All’inizio degli anni '90, con l'*Arrête Royal* del 31 gennaio 1991, viene modificato il precedente testo di legge e vengono introdotte quindi alcune modifiche che si ispirano alla nuova filosofia preventiva. La rappresentanza della polizia nel Consiglio Superiore viene ristretta; il Consiglio viene più chiaramente delineato come organo consultivo del Ministro ed è da lui stesso presieduto: vengono inseriti nuovi componenti rappresentanti degli organi locali e viene accentuato il ruolo degli enti locali.

La riforma, tuttavia, non ha funzionato e dall’estate del 1992 il Consiglio non si è più riunito.

Anche la creazione dei Consigli comunali di prevenzione va a rilento e il Ministro dell’Interno, nel gennaio 1992, invia una circolare ai sindaci per sollecitarli a creare queste istituzioni. I compiti dei consigli comunali vengono delineati più chiaramente come segue:

- formulare proposte sulla prevenzione e sull’analisi dei problemi locali;
- formulare proposte sui problemi che devono avere la priorità;
- formulare proposte sugli attori da coinvolgere e sulle varie attività.

4. DA UNA POLITICA DI PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ AD UNA POLITICA DI SICUREZZA (1992-1995)

In una fase di crisi della politica tradizionale, emersa dalle elezioni del novembre 1991, si insedia nel marzo 1992 il nuovo governo di



alleanza democratico - cristiana e socialista. Nel giugno dello stesso anno il governo approva una nota sulle linee - guida delle politiche di prevenzione, da cui scompare il precedente riferimento al fatto che le politiche dovevano rivolgersi alle persone vulnerabili e da cui emerge un ritorno alla impostazione situazionale e tecnologica, in parte mitigato dalla affermazione dell'importanza della prevenzione sociale.

A partire dall'estate, vengono avviati dal Ministero dell'Interno due diversi piani di intervento per la negoziazione, da un lato, di contratti di prevenzione e, dall'altro, di contratti di sicurezza. I primi, destinati a ventitré comuni, riguardano l'adozione di programmi di prevenzione corrispondenti alle direttive della nota informativa; i secondi, destinati alle cinque grandi città ed a sette comuni a rischio dell'area di Bruxelles, oltre all'indirizzo preventivo, ne devono contenere un secondo teso al miglioramento della qualità del lavoro della polizia municipale (presenza sulla strada, polizia di prossimità, accessibilità dei commissariati, ecc.).

Tutte le città interessate dovevano poi istituire un Consiglio comunale di prevenzione; analogamente la nota informativa prevede a livello nazionale la costituzione di un Segretariato permanente alle politiche di prevenzione, che diventerà poi anche l'organo incaricato della gestione complessiva dei contratti di sicurezza e di prevenzione.

Il Segretariato permanente alle politiche di prevenzione, previsto appunto dalla nota informativa di giugno 1992, inizia a funzionare effettivamente nel 1993/1994 con una durata programmata di cinque anni. È composto da un segretario permanente di nomina ministeriale, da due segretari aggiunti e da una serie di collaboratori tecnici, di estrazione universitaria e con particolari competenze sui problemi della sicurezza e della prevenzione.

Si tratta di un nuovo servizio centrale, presso il Ministero dell'Interno, che ha l'incarico di sostenere le iniziative locali e la politica nazionale di prevenzione. Le sue competenze sono inoltre di contribuire alla ricerca ed all'analisi dei problemi di criminalità, di offrire servizi di documentazione, formazione e informazione, di pubblicare una rivista e di trasmettere allo stesso Ministero un rapporto annuale sulle attività del servizio.

Nel corso dei successivi due anni si assiste ad un significativo potenziamento dei contratti di prevenzione, dei contratti di sicurezza e di altre iniziative affini. Innanzitutto nel 1994, attraverso due Arrêtés



Royal, vengono fissate le condizioni che devono essere soddisfatte perché una città possa partecipare a tali progetti. Per i contratti di sicurezza sono necessari:

- almeno 100 funzionari di polizia municipale in servizio;
- l'istituzione del consiglio comunale di prevenzione;
- il coinvolgimento di un funzionario di prevenzione;
- la cooperazione tra polizia, magistratura e sindaco;
- lo sviluppo di una prestazione massima di servizi offerti alla popolazione attraverso la cooperazione con la gendarmeria.

Per i contratti di prevenzione il criterio fondamentale (oltre a quelli ripresi dai contratti di sicurezza) è invece che si abbia un tasso di criminalità per 1.000 abitanti superiore alla media nazionale o un aumento costante della criminalità negli ultimi due anni.

Nello stesso anno viene imposto alle città contraenti di sviluppare dei progetti di prevenzione della criminalità legati al problema dei furti di e su autovetture e di organizzare dei progetti di formazione per giovani in età scolare contro l'uso di droghe.

Aumenta infine il numero di comuni interessati: alla fine del 1995 infatti si arriva ad un totale di 29 contratti di prevenzione per un investimento di 170 milioni di FB e di altrettanti contratti di sicurezza per un investimento di 1.54 miliardi di FB, con inoltre la possibilità per queste ultime città di ricevere finanziamenti per progetti sussidiari (misure alternative penali di accompagnamento, prevenzione della droga, creazione di centri di assistenza medico - sociali per tossicodipendenti, ecc.).

5. DAL CONTRATTO DI SICUREZZA AL CONTRATTO DI SICUREZZA E SOCIETÀ (1995-1999)

Dopo le elezioni politiche del maggio 1995, si insedia un nuovo governo di centro - sinistra, che comprende socialisti e democratico - cristiani. Johan Van de Lanotte, socialista fiammingo, che già alla fine del governo precedente aveva assunto la carica di ministro dell'interno sostituendo Luis Tobback, viene riconfermato a questo ministero.

I contratti di sicurezza e di prevenzione stipulati a tutto il 1995 vengono rinnovati; il finanziamento rimane lo stesso dell'anno precedente.

Nel 1996 i contratti di sicurezza, che già prevedono un settore - polizia, un settore - prevenzione ed un settore - droga, vengono



ampliati e devono ora ricomprendere anche un settore - giustizia ed un settore - assistenti di prevenzione e di sicurezza.

Il settore giustizia prevede il finanziamento di progetti, in accordo con il ministero della Giustizia, riguardanti le misure alternative.

Nel quadro del secondo nuovo settore, si prevede che persone disoccupate siano formate e assunte per organizzare delle ronde di sorveglianza a piedi nei quartieri, con lo scopo anche di rassicurare i cittadini e di contribuire a migliorare la qualità della vita in certi quartieri. Questo progetto di “assistenti alla prevenzione e alla sicurezza” è finanziato dal Ministro dell'interno in collaborazione con il Ministero del Lavoro.

Per decisione del Consiglio dei Ministri il 2 agosto 1996 il governo annuncia che intende concludere, nel 1997, ulteriori contratti con le città che già hanno siglato questi accordi. La novità è che i contratti dovranno ora contenere anche un settore - rinnovamento urbano.

Nell'agosto 1996 l'affare Dutroux sconvolge il Belgio. Pressati da una opinione pubblica scandalizzata, la priorità del governo diventa il rinnovamento dell'apparato giudiziario, con conseguente rafforzamento della posizione del Ministro della Giustizia ed aumento del budget a sua disposizione.

Consapevole che i fondi destinati alla sicurezza non potranno aumentare molto negli anni successivi, il Ministro dell'Interno mira all'efficacia dell'utilizzazione dei finanziamenti già disponibili. Consapevole poi della necessità di dimostrare alle successive elezioni i risultati effettivamente raggiunti nella riduzione della criminalità e del sentimento di insicurezza, con le circolari del 19 settembre 1996 e del 24 aprile 1997 è lo stesso Ministero dell'Interno a porre l'accento sul tema della valutazione dei contratti di sicurezza e di prevenzione.

Confermati senza grandi modifiche per il 1997 gli stessi progetti del 1996, la valutazione dei contratti a livello di ogni città prende la forma di un processo valutativo doppio.

Innanzitutto si ha una valutazione amministrativa, finanziaria e di contenuto condotta dal Ministero dell'Interno per i contratti di sicurezza e dal Segretariato permanente alle politiche di prevenzione per i contratti di prevenzione; a questo fine, vengono messe a disposizione delle città dei riferimenti quali griglie di valutazione e liste di indicatori.

In secondo luogo le città sono obbligate a predisporre dei documenti di valutazione, riguardanti sia l'analisi del processo di implementazione, sia i risultati ottenuti. Sempre a partire dal 1997, per aiutare le città nel



processo valutativo, il Ministero dell'Interno mette a loro disposizione questi tre strumenti: statistiche della criminalità con dati raccolti da tutte le polizie, il “crime index” e il “moniteur de securité”. Si tratta, per le città, di contestualizzare i propri dati e di arricchirli attraverso questo aiuto ministeriale.

Inoltre i settori “prevenzione”, “polizia” e “assistenti di prevenzione e di sicurezza” vengono valutati da istituzioni scientifiche (due università), mentre i settori “tossicodipendenza” e “giustizia” sono oggetto di una valutazione centrale separata, sotto l’egida di una Commissione nazionale di valutazione e di accompagnamento, già istituita nel 1994.

Sulla base dei rapporti trasmessi da tutti gli organi di valutazione sopra indicati, il Ministero dell'Interno ha redatto dal 1997 una valutazione finale integrata che riprende gli elementi significativi delle azioni realizzate, completa di una cartografia della criminalità. Queste valutazioni vengono rimesse a disposizione delle città e dei comuni.

L’ambizione del Ministro dell'Interno di trasformare i contratti di sicurezza in contratti di società fatica a realizzarsi per la concertazione necessaria in un quadro di elevata complessità istituzionale, come è quello belga. Il settore “rinnovamento urbano”, la novità più importante dei contratti di società, è concepito sulla base di un partenariato più vasto, che comprende anche le Comunità e le Regioni. Il processo per avviare questa trasformazione è lento: nel 1997 viene organizzata una conferenza interministeriale sul rinnovamento urbano con la presidenza del Ministro dell'Interno ed iniziano le concertazioni con Regioni e Comunità. Nel 1998 i contratti vengono rinnovati e assumono definitivamente il nome di “contratti di sicurezza e di società.”

È soltanto nella seconda metà del 1998, però, che vengono approvati dal Consiglio dei ministri i primi progetti di rinnovamento urbano inseriti in un contratto.

Nel 1999 e nel 2000 l’essenza dei contratti di sicurezza e di società rimane sostanzialmente invariata. Le città e i Comuni vengono invitati a non richiedere supplementi di finanziamento, ma piuttosto a riorientare le risorse che hanno a disposizione, utilizzando i fondi per il rafforzamento dei progetti effettivamente rispondenti ai bisogni fondamentali della popolazione locale o per l’assunzione di personale supplementare. Una maggiore attenzione alla questione dell’immigrazione nei servizi di polizia e alla sicurezza stradale viene



poi richiesta dal Ministero dell'Interno. Infine alcuni contratti, che non avevano funzionato bene, vengono soppressi o progressivamente diminuiti.

6. ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE SULLA POLITICA FEDERALE DI PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ IN BELGIO (1985-1999).

6.1. Politiche di prevenzione e politiche socio-economiche neo-liberali.

La politica di prevenzione si sviluppa, in Belgio, nel quadro di una politica governativa socio - economica di stampo neo - liberale, moderata da alcuni accenti democratico - cristiani e socialdemocratici. Gli effetti sociali, culturali ed ideologici della ristrutturazione economica provocata dalla internazionalizzazione e da alcune politiche interne hanno marginalizzato strati sempre più ampi di popolazione. Tale condizione di marginalizzazione ha portato alla diffusione di strategie di sopravvivenza spesso caratterizzate da inciviltà sociali e talvolta al passaggio a comportamenti devianti. La maggiore vulnerabilità di certe fasce della classe operaia o della classe media si è tradotta in un aumento del rischio di vittimizzazione e del sentimento di insicurezza. Queste situazioni si sono manifestate in modo più evidente in alcune città o in alcuni quartieri.

Per fronteggiare il deficit di bilancio i governi successivi hanno condotto una politica di riassetto della spesa pubblica ed anche le città belghe sono state costrette a risanare le proprie finanze, ai danni della politica sociale locale. Al contrario, il budget dei Ministeri federali dell'Interno e della Giustizia non sono stati ridotti, ma sono anzi aumentati soprattutto in seguito a vari programmi nazionali sulla sicurezza che si sono succeduti. A partire dal 1992, attraverso la politica di contrattazione, una parte del budget federale è stata ridistribuita alle città e ai Comuni che presentavano un certo tasso di piccola o media delinquenza.

Negli anni '80 e negli anni '90 la scelta governativa è stata quella di intervenire sempre meno nella gestione economica del paese. La volontà politica di affrontare i problemi sociali a livello strutturale è



costantemente diminuita, mentre c'è stata molta attenzione a sviluppare politiche di contrasto verso le inciviltà e gli attentati all'ordine pubblico, che sono le manifestazioni visibili di questi nuovi problemi sociali. I governi di centro sinistra si sono distinti da quelli di destra e di centro destra per la loro convinzione che alla politica repressiva dovessero affiancarsi forme di controllo sociale meno repressivo. Si tratta di una versione socialdemocratica dello "Stato di sicurezza" che ha sostituito lo "Stato-providenza".

Nonostante i discorsi dei Ministri socialisti dell'Interno, secondo cui la politica di sicurezza si doveva raccordare alle politiche sociali, la pratica ha dimostrato che i problemi sociali sono stati in qualche modo "inglobati" nel discorso sulla sicurezza: la politica della città, la politica sulla tossicodipendenza, i problemi dell'immigrazione sono ora definiti in primo luogo come problemi di criminalità e di insicurezza. Le politiche sociali degli altri Ministeri federali e delle Regioni e delle Comunità vengono allora subordinate alle politiche di sicurezza del governo, mentre lo Stato non interviene che in caso di problemi di ordine pubblico. I successi elettorali della estrema destra non hanno fatto che sottolineare questa evoluzione verso uno stato di sicurezza.

6.2. Il ruolo dominante della polizia sulla politica di prevenzione

La nuova prevenzione di polizia, sviluppata in Belgio all'inizio degli anni '80 grazie all'interessamento di alcuni giovani ufficiali di polizia municipale e della Gendarmeria, ha anticipato la riorganizzazione profonda dei servizi di polizia e dello Stato degli anni '90. Lo sviluppo di una politica federale sulla sicurezza è andata di pari passo con i programmi governativi di riforma e di riorganizzazione dei servizi di polizia, che si è accentuata in particolare alla fine degli anni '80.

Il modello preventivo elaborato all'inizio degli anni '80 viene ripreso a livello governativo e generalizzato nelle nove province del Belgio: la polizia (comunale e gendarmeria) assume un ruolo centrale nella promozione delle politiche di prevenzione.

La funzione di polizia di base è attribuita ora alla polizia comunale. La *gendarmeria* viene smilitarizzata e deve funzionare come una polizia di seconda linea, mentre è soprattutto la polizia comunale che si occupa della prevenzione, in virtù del suo legame più stretto con la realtà locale. Al tempo stesso, il ruolo della polizia comunale viene messo in secondo piano, essendo riservata al governo la priorità di sviluppo a



livello locale della politica amministrativa di prevenzione. D'altro canto i sindaci, per mancanza di competenze, spesso hanno delegato il loro corpo di polizia comunale a occuparsi delle politiche preventive: i casi in cui i sindaci hanno avuto un ruolo diretto e di primo piano sono rari.

Sostanzialmente, nella maggior parte di Comuni e città, la polizia municipale ha continuato a mantenere un ruolo dominante nelle politiche di prevenzione, confermato nel 1992 dal fatto che i progetti di prevenzione dei contratti di sicurezza erano sempre legati al riassetto della polizia municipale stessa. Ma anche la gendarmeria non ha inteso rinunciare a gestire numerose attività di prevenzione, né ha mai accettato un ruolo di secondo piano in questo campo; ha continuato dunque ad esercitare pratiche preventive nei comuni periferici o rurali ed ha comunque avviato, anche nelle città più grandi, dove la polizia comunale ha il monopolio delle pratiche preventive, dei servizi di assistenza alle vittime.

Per entrambe queste forze di polizia lo sviluppo di una politica di prevenzione di polizia è stata un mezzo importante per riguadagnare una parte della legittimità persa.

6.3. La prevenzione della criminalità è principalmente prevenzione tecnica e situazionale della vittimizzazione

Come si è già detto, le nuove forme di prevenzione si evolvono, negli anni '80, verso la prevenzione della vittimizzazione, anche se rimangono alcuni progetti preventivi che agiscono sulle cause e sul singolo deviante (soprattutto i giovani) o sul processo di marginalizzazione che induce i giovani a commettere reati. A partire dai primi anni '90 questi aspetti sociali sono sempre meno evidenti e le misure si riducono ad interventi per sorvegliare e "tenere occupati" quei giovani che sfuggono al controllo della famiglia o della scuola affinché essi siano meno visibili, e non costituiscano più una minaccia negli spazi pubblici.

La prevenzione in Belgio è quasi esclusivamente prevenzione della piccola e della media delinquenza contro i beni e le persone. Progetti di prevenzione della violenza tra le persone sono rari, come i casi della piccola e media delinquenza verso il patrimonio pubblico e le imprese. La prevenzione della criminalità organizzata e dei colletti bianchi non è un obiettivo delle politiche preventive.



Per quanto riguarda poi i progetti di prevenzione della vittimizzazione di orientamento tecnico e situazionale, essi si rivolgono in primo luogo a quegli strati della classe media che non hanno ancora fatto ricorso ai servizi del mercato privato della sicurezza. Più rari sono i progetti preventivi indirizzati a quartieri degradati, e pochi quelli rivolti agli anziani. A tutti questi progetti preventivi si è sempre accompagnato, comunque, un consistente controllo repressivo nelle strade e nei quartieri.

6.4. Le difficoltà nello sviluppo di una politica amministrativa di prevenzione

Dal 1990 le autorità locali sono state coinvolte nella politica federale di prevenzione della criminalità. Ai sindaci è stato attribuito un ruolo promotore nell'elaborazione e nella realizzazione delle politiche locali di prevenzione, soprattutto attraverso la previsione dei contratti di sicurezza o di prevenzione, dei quali essi sono contraenti ed esecutori. La loro cultura preventiva si è in questo modo accresciuta in questo decennio e lo stesso è avvenuto per funzionari e coordinatori, oltre che per la polizia, che operano al loro fianco che hanno sviluppato una certa competenza in materia di criminalità e di prevenzione. Tuttavia, spesso la loro analisi dei problemi di criminalità e di insicurezza è stata fortemente condizionata da una visione "di polizia". Per mancanza di formazione o di sostegno da parte del Ministero dell'Interno, le autorità pubbliche locali di rado sono riuscite ad elaborare una dinamica propria in materia di sicurezza: in molte città i progetti preventivi sono un'appendice del servizio di polizia comunale. Addirittura gli aspetti sociali, essendo percepiti innanzitutto come problemi di criminalità o di sicurezza, sono subordinati alle stesse politiche di sicurezza e di prevenzione.

Per quanto riguarda il funzionamento dei partenariati, sono sorte a proposito numerose difficoltà. A parte poche eccezioni non si sono formati sotto l'autorità dei sindaci dei veri partenariati tra i diversi attori sociali della prevenzione. Rispetto a quelli di natura prettamente politica o ai programmi locali di prevenzione, maggiori possibilità di riuscita si sono avute per quei partenariati imperniati su progetti concreti. Ancora meglio sono andate le cose per i partenariati che non hanno visto conflitti tra diversi approcci professionali: è per questo infatti che la polizia preferisce in ogni caso collaborare con soggetti privi di qualche particolare visione professionale, quali ad esempio



genitori di alunni, gruppi di autodifesa, gestori di locali notturni, in generale disposti a subordinare la propria visione a quella della polizia. Spesso medesima disponibilità si è avuta con assistenti di prevenzione con formazione di assistenti sociali, di criminologi, di psicologi o di sociologi. Ben più difficile si sono dimostrati i partenariati con gli operatori sociali, soprattutto nel caso di programmi diretti alla prevenzione dell'accesso al crimine: numerosi conflitti sono insorti, per esempio, tra la polizia e gli operatori di strada che lavorano con i giovani.

Con lo sviluppo federale delle politiche di prevenzione, sono stati istituiti numerosi organi di concertazione, ma essi sono serviti soprattutto allo scambio di informazioni e raramente hanno portato a politiche e programmi effettivamente condivisi da tutti i partner.

Gli stessi Consigli comunali di prevenzione hanno spesso funzionato male: raramente sono stati davvero organi di consulenza del sindaco, in alcuni casi addirittura sono stati informati dei contratti di sicurezza quando essi erano già stati conclusi, senza poterne in alcun modo influenzare il contenuto. Ancora peggio per la concertazione a livello federale con il Consiglio Superiore per la Prevenzione della Criminalità che, si diceva, non si è più riunito dopo il 1992.

Come si è già accennato, un certo grado di integrazione è stato raggiunto a livello di singoli progetti, mentre molta strada resta ancora da percorrere per quanto riguarda l'integrazione tra i differenti progetti che compongono un contratto di sicurezza, o tra queste politiche e le politiche preventive di altre associazioni.

6.5. L'assenza di una base scientifica delle politiche preventive

Contrariamente a quanto avvenuto in altri paesi (la Francia con il rapporto Bonnemaïson, i Paesi Bassi con il rapporto Roethof) i piani governativi sulla sicurezza non sono stati preceduti dal lavoro di una commissione di esperti: manca quindi una base scientifica delle politiche di prevenzione e di sicurezza. Di fatto, lo sviluppo della politica federale belga in materia di sicurezza è improntato dalle teorie dell'opportunità, della scelta razionale e del controllo situazionale e, tra il 1988 e il 1991, una certa influenza è stata esercitata anche dalle teorie dell'esclusione sociale. Le note e le circolari del Ministero dell'Interno però non fanno che vaghi riferimenti a queste teorie.



Scarsa anche l'attenzione prestata alla valutazione delle politiche di prevenzione e di sicurezza. Tema completamente ignorato negli anni '80, tra il '91 e il '92 il Ministero dell'Interno ha preso l'iniziativa coraggiosa di fare valutare i progetti dei contratti di sicurezza da quattro équipe di ricerca, ma poi è stato lo stesso Ministro a non tenerne minimamente conto nelle sue successive azioni di programmazione politica. A partire dal 1992 ci sono stati tentativi di ricerche private, le quali però non hanno dato risultati soddisfacenti, vista la scarsità di finanziamenti e la grande mole di progetti da valutare.

La valutazione interna non è migliorata neppure con la costituzione nel 1993 del Segretariato Permanente per le Politiche di Prevenzione, nonostante disponesse di mezzi finanziari consistenti e di competenze qualificate. È soltanto, come si è detto, negli anni '96 e '97 che questo organismo, insieme al Ministero dell'Interno, ha iniziato a svolgere un ruolo importante nella valutazione interna dei contratti di sicurezza/società e di prevenzione.

6.6. Un bilancio poco incoraggiante della politica di prevenzione

Negli ultimi dieci anni i vari governi hanno investito molto nelle politiche di prevenzione, sia in strutture che in mezzi finanziari e in personale, ma il bilancio di queste politiche non è incoraggiante. Anche se ci sono stati effetti positivi, le misure adottate sono ancora poco conosciute e poco visibili alla popolazione. Inoltre sia il governo federale sia le autorità locali hanno difficoltà, come si è detto, derivanti dalla mancanza di valutazione interna ed esterna delle politiche e dei risultati ottenuti. L'opinione pubblica risulta ancora molto allarmata, in particolare dalla criminalità medio-piccola, che percepiscono in aumento, mentre i partiti di destra e di estrema destra sostengono fortemente una impostazione repressiva, non riservando grande fiducia nelle politiche di prevenzione. L'attuale maggioranza di centro sinistra infine appare "in panne", con poche idee ed ispirazioni per rinnovare e rivitalizzare la propria politica di sicurezza e finisce per riprendere suggerimenti ispirati a filosofie securitarie formulate dalla destra, anche estrema.



7. LA POLITICA DI SICUREZZA E DI PREVENZIONE DEL GOVERNO “ARCOBALENO” DEL PRIMO MINISTRO VERHOFSTADT (1999-)

7.1. Il Piano Federale di Sicurezza

Il 14 luglio 1999 si è formato il governo “Arcobaleno” del Primo Ministro Verhofstadt, costituito dalla coalizione tra i partiti, liberale, socialdemocratico e verde (quest’ultimo per la prima volta al potere federale). L’accordo programmatico di governo “Un ponte verso il ventunesimo secolo” si proponeva l’esecuzione degli “Accords d’Octopus” che, mirando al raggiungimento di una maggiore sicurezza ed al miglioramento del funzionamento della giustizia, prevedeva la riforma della polizia e della giustizia (più rapida ed umana), la redazione di un piano di sicurezza ed una nuova politica dell’esecuzione delle pene.

Dopo gli interventi correttivi apportati dalle componenti verdi e socialdemocratiche, nel maggio 2000 si arriva all’approvazione del Piano Federale di Sicurezza, i cui obiettivi sono la riduzione effettiva di tutte le forme criminali, l’aumento reale del livello di scoperta dei reati commessi ed una riduzione del sentimento di insicurezza della popolazione. Vengono enunciate nove priorità, ciascuna accompagnata da uno specifico programma di sicurezza comprendente diversi progetti (il totale finale sarà di 92) di intervento a lungo, corto e medio termine: aggressioni, criminalità organizzata, criminalità dei colletti bianchi, la tratta degli esseri umani, i delitti sessuali, la delinquenza giovanile, il fenomeno degli “hooligans”, il consumo ed il traffico di stupefacenti e gli incidenti stradali con lesioni personali. Corollari previsti per l’efficacia del Piano Federale di Sicurezza sono tutta una serie di interventi e di riforme a largo respiro che prevedono la semplificazione di diritto e procedura penale, la modernizzazione della polizia, l’istituzione di un servizio federale di lotta alla corruzione, l’adozione di misure di prevenzione per l’impresa, l’allargamento dell’applicazione di mediazione e di pene alternative, e così via. La pretesa del Piano Federale di Sicurezza è dunque quella di garantire un approccio globale ed integrato alla criminalità ed all’insicurezza e di costituire il quadro di riferimento delle altre iniziative inerenti, compresi i piani di sicurezza della polizia (federali e locali), che erano stati istituiti nel 1998.



7.2. L'analisi dell'insicurezza e della criminalità

Il Piano Federale di Sicurezza contiene anche un'analisi dell'insicurezza nella società belga.

In via di principio, la sicurezza viene intesa come diritto dell'uomo e come necessità per il mantenimento dello stato di diritto. Definita ora in modo ampio, ora in modo più stretto, la sicurezza rappresenta per la concezione del governo federale una componente necessaria di uno Stato attivo di assistenza sostenuto da una maggiore produttività economica e dalla protezione sociale.

Secondo il Piano Federale la sicurezza non è soltanto materia di polizia e giustizia, ma è legata alle prospettive che la società offre ed alle reti da predisporre per coloro che si trovano in difficoltà: si tratta di un concetto che ha a che fare con tutto ciò che riguarda la sicurezza personale a livello relazionale ed emozionale.

Una politica di sicurezza, allora, non può essere semplicemente ridotta ad una lotta contro la criminalità, ma si deve realizzare anche attraverso la lotta all'esclusione sociale, il rinnovamento urbano, la massima accessibilità dei servizi pubblici, condizioni importanti per una politica di sicurezza efficace.

Il bisogno di sicurezza sta sempre più diventando un bene di consumo che si compra come qualsiasi altro; in seguito a questa evoluzione, la sicurezza sociale non è più una garanzia per nessuno e la sicurezza è proprio il campo in cui più si sta sviluppando la dualità socio-economica della nostra società.

Nonostante questa impostazione strutturale dell'insicurezza, il Piano Federale di Sicurezza finisce poi per ridurre l'insicurezza oggettiva ad una serie di elementi, quali la vittimazione da delitto, da catastrofe e da incidente e quella soggettiva alla paura di rimanere vittima di reati o di incidenti.

7.3. Il concetto di una politica di sicurezza integrale

Il Piano Federale intende per politica di sicurezza integrale un approccio globale che tenga conto di tutti i fattori che possono minacciare o promuovere la sicurezza e si tratta di un concetto che è alla base dello sviluppo dei programmi di sicurezza, organizzati secondo le nove priorità. Ognuno di essi contiene dunque misure proattive, preventive, preparative, repressive e misure di trattamento.

Il fine della politica di sicurezza integrale è l'integrazione orizzontale di tutti gli attori potenzialmente coinvolti, l'insegnamento, il benessere, lo



sviluppo economico, la gestione del territorio e l'ambiente, gli affari sociali, la sanità pubblica, la circolazione stradale, la polizia e la giustizia. Infatti le autorità pubbliche devono essere di stimolo alla politica di sicurezza, ma, in ultima istanza, sono i cittadini, le famiglie, i quartieri, le scuole, le associazioni, le istituzioni e le imprese che si devono impegnare per una società di maggiore sicurezza. Sono questi gli attori pubblici e privati, diversi da polizia e giustizia, che il Piano Federale ha il proposito di coinvolgere, riponendo inoltre molte aspettative dalla cooperazione locale con imprese di sicurezza privata e reti locali di informazione.

Anche l'aspetto dell'integrazione verticale deve essere presa in considerazione, sia come ripartizione di competenze tra il livello federale e quello di comunità e regioni, sia come coordinamento degli interventi pubblici anche a livello internazionale.

7.4. La prevenzione della criminalità

Passando ad una dimensione più concreta, diventa più difficile individuare dal Piano Federale le politiche di prevenzione che il governo si propone di condurre. Oltre alla già citata programmazione secondo il modello delle nove priorità, il Piano Federale contiene anche un diverso progetto elaborato dal Ministro incaricato della politica dei grandi centri urbani, per molti aspetti in contrasto con quanto già descritto. Aggiungendo a questa contraddizione evidente la confusione generale determinata dal non pieno consenso politico e dalle procedure seguite per l'elaborazione del piano, è facile comprendere come siano arrivati al livello locale raccomandazioni ed indirizzi vaghi e poco elaborati. In termini molto generali, tali indicazioni possono essere schematicamente ricondotte ad alcune aree di intervento:

- politiche urbane di rinnovamento, di sviluppo del lavoro e di integrazione;
- cooperazione, ai fini preventivi, tra autorità pubbliche da un lato e associazioni professionali, reti locali di informazione ed imprese di sicurezza privata (e non), dall'altro;
- prevenzione situazionale nel campo della sicurezza negli stadi;
- presenza della polizia sulle strade, con particolari contatti con il settore scolastico, ai fini della prevenzione della devianza giovanile;
- controllo della diffusione di armi tra i privati e dei grandi flussi di traffico di armi.

La politica locale di sicurezza integrale deve quindi accordarsi alle



raccomandazioni del Piano Federale di Sicurezza. L'elaborazione è affidata ai sindaci, controllati dal consiglio comunale, mentre la realizzazione pratica dovrebbe essere affidata ad appositi consiglieri comunali responsabili della sicurezza. La valutazione resta compito del Consiglio comunale di prevenzione, che deve essere snellito nella sua struttura, e deve essere riconosciuta maggiore indipendenza ed autonomia d'azione al funzionario di prevenzione.

Tutti i contratti di sicurezza, infine, devono essere trasformati in contratti di prevenzione, tenuta ferma la loro adozione, che deve essere però uniformata alle linee guida del Piano Federale di Sicurezza. Il settore "polizia" degli stessi contratti viene trasferito alla competenza della polizia locale.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Allegato

1. LA STRUTTURA DELLA POLIZIA IN BELGIO *

I tre corpi di polizia attuali sono integrati all'interno della nuova polizia, strutturata su due livelli: le brigate della gendarmeria e i corpi della polizia comunale formano la Polizia Locale; la polizia giudiziaria presso le procure e la gendarmeria (con eccezione delle brigate) formano la Polizia Federale. Le Polizie Federale e Locale formano insieme la Police. Vi lavorano circa 39.000 donne ed uomini, di cui approssimativamente 35.500 effettivi. Ci sono inoltre circa 3.500 collaboratori senza competenza di polizia che svolgono principalmente funzioni di appoggio amministrativo e logistico.

La Polizia Locale assicura a livello locale la funzione di polizia di base. Si tratta di compiti necessari per la gestione di eventi e di fenomeni locali che si producono sul territorio della zona di polizia. Una zona di polizia comprende una o più comuni. In ogni comune, c'è almeno un posto di polizia. La Polizia Locale è a disposizione dei cittadini 24 ore su 24 e 7 giorni su 7.

La Polizia Federale assicura in tutto il Belgio le funzioni specializzate e "supra-locali", oltre a quelle di supporto a vantaggio della Polizia Locale e delle autorità amministrative e giudiziarie. Un commissario generale dirige la Polizia Federale che è composta di cinque Direzioni Generali (Polizia Amministrativa, Polizia Giudiziaria, Sostegno Operativo, Risorse Umane e Mezzi Materiali). Un buon numero di unità specializzate come il Laboratorio Giudiziario, le Unità Provinciali di Circolazione, la Riserva Generale, il Servizio di sostegno aereo, ecc... fa parte di una di queste direzioni generali.

2. LA POLIZIA FEDERALE

Funzioni

La polizia Federale contribuisce, con la polizia Comunale, al rafforzamento della sicurezza, al mantenimento ed allo sviluppo dello

* Estratto dal sito www.police.be



stato di diritto democratico assicurando la funzione di polizia attraverso un approccio globale ed integrato e garantendo un servizio minimo equivalente sull'insieme del territorio.

Nel rispetto dei principi di specialità e di sussidiarietà, svolge funzioni specializzate e sovralocali di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria, fornisce un sostegno alle autorità di polizia ed alle polizie comunali con professionalità, determinazione e con lo scopo di risolvere i problemi, in collaborazione con gli altri attori interessati, nell'obiettivo di meglio controllare e di ridurre i problemi di sicurezza.

3. LA POLIZIA COMUNALE

3.1 Sguardo orientativo

Il Belgio conta 589 comuni e 583 corpi di polizia comunale. L'insieme delle diverse polizie comunali conta un effettivo di 18.459 uomini al primo gennaio 1996. Come numero di uomini supera la gendarmeria (15.791 uomini) e la polizia giudiziaria in servizio presso le preture (1.425 uomini).

Ciascun corpo di polizia comunale è collocato, per quanto riguarda l'esercizio delle sue funzioni di polizia amministrativa, sotto l'autorità del ministro dell'Interno a livello federale e del sindaco a livello comunale. Il sindaco è a capo della polizia comunale ed è direttamente incaricato di supervisionare alla realizzazione dei compiti amministrativi o preventivi prescritti dalla legge. Nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie, la polizia comunale è posta sotto l'autorità delle autorità giudiziarie e del ministro della Giustizia. La struttura della polizia comunale presenta diversi livelli gerarchici. Si distinguono: il quadro superiore, il quadro medio, il quadro di base, il quadro degli assistenti di polizia, il quadro degli ausiliari di polizia.

Ogni corpo di polizia comunale è agli ordini di un capo di corpo. Nei corpi di dimensione significativa, questo capo di corpo ha il grado di commissario di polizia in capo; negli altri corpi, ha il grado di commissario di polizia.

Egli assume la direzione, l'organizzazione e la distribuzione dei diversi compiti che spettano alla polizia comunale. Esegue così i compiti amministrativi che sono stati decisi dal sindaco e le funzioni giudiziarie che sono attribuiti dal procuratore del Re.

Il commissario di polizia è il consigliere del sindaco. In virtù di questa qualità, può essere invitato a partecipare a commissioni istituite in



seno al consiglio comunale allo scopo di chiarire le decisioni prese relativamente al proprio corpo. Allo stesso modo può testimoniare delle preoccupazioni della popolazione in materia di sicurezza.

Nei limiti delle disposizioni generali decise dal Re, ogni comune beneficia di un'autonomia per ciò che concerne l'organizzazione del proprio corpo di polizia. Il consiglio comunale determina per esempio il quadro di riferimento, lo statuto monetario ed amministrativo, la scala di trattamento e le condizioni di reclutamento, di nomina e di progressione di carriera della polizia comunale.

3.2 Le funzioni della polizia comunale

Le funzioni della polizia comunale sono di carattere preventivo e repressivo. Le prime, insieme al mantenimento dell'ordine, riguardano il livello federale dell'autorità del Ministro dell'Interno, ma, a livello locale riguardano il sindaco i cui atti sono controllati dal governatore della provincia.

Polizia di prossimità. La polizia comunale è essenzialmente una polizia di prossimità, ed è per la presenza dell'agente di quartiere che il cittadino ne percepisce meglio il ruolo. L'agente di quartiere è una figura familiare all'interno del comune ed è essenzialmente investito di una funzione di legame tra la polizia e la popolazione. Spostandosi a piedi o in bicicletta, è accessibile da tutti i cittadini ed esercita una funzione dissuasiva nel quartiere. Oltre ai propri compiti preventivi, svolge anche funzioni amministrative, quali la distribuzione di documenti emessi dai servizi al pubblico.

Compiti di controllo. Un agente di polizia comunale vive in genere all'interno del proprio comune, lo conosce e conosce i suoi abitanti. La sua attività è in particolare diretta verso la prevenzione dei furti in appartamento e dei furti in genere, di cui la popolazione può essere vittima. La polizia comunale si incarica ad esempio di sorvegliare le abitazioni in caso di assenza dei proprietari e fornisce consigli di tecno-prevenzione a chiunque li desideri. La polizia comunale è inoltre presente in occasione di grandi raduni di persone: mercati, partite di calcio, concerti, cerimonie, festeggiamenti, ecc. Le funzioni di controllo della polizia comunale vanno dalla vigilanza sui lavori di costruzione allo stato dei marciapiedi, all'amministrazione delle strade, ai segnali stradali, alle insegne delle vie, ecc. Su questi temi è inoltre tenuta a redigere rapporti amministrativi. All'interno della stessa funzione di controllo rientra poi l'insieme delle attività e dei fenomeni locali. Si tratta di un ruolo che riveste un'importanza essenziale, per esempio in



materia di deposito e di commercio di armi, munizioni ed esplosivi.

Aiuto ed assistenza. L'assistenza alle persone e, più in particolare alle vittime, costituisce una delle funzioni cui la polizia comunale dedica un posto centrale. Accanto ad altri servizi di aiuto, la polizia comunale interviene in caso di calamità, di catastrofe o di sinistro, per assicurare l'evacuazione delle persone e dei loro beni e per proteggere le abitazioni dal saccheggio. Si occupa infine delle misure per i malati mentali pericolosi, reca sostegno ed aiuto alle famiglie in caso di sistemazione di familiari e di minori, di liti di vicinato, di conflitti familiari.

Funzioni di protezione. In collaborazione con i servizi comunali, la polizia comunale vigila sulla qualità dell'ambiente. Grazie ad una conoscenza ravvicinata delle problematiche locali, orienta i propri interventi sulla sanità pubblica, le immissioni di rumori, l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, lo scarico dei rifiuti, ecc.

Fluidità del traffico. La polizia comunale assicura la buona viabilità e interviene in caso di incidenti, di manifestazioni e di lavori sulla pubblica via. L'esercizio di queste funzioni di polizia stradale la rende specializzata in materia e in grado di comunicare le proprie competenze ai privati, alle istituzioni ed alle scuole in particolare

Prevenzione. L'insieme delle attività di prevenzione della polizia comunale è sostenuto da campagne di prevenzione specifiche e mirate che organizza talvolta in collaborazione con altri servizi pubblici, quali il Segretariato permanente di prevenzione, il VSPP.

Attività repressiva. In caso di necessità la polizia comunale può ugualmente intervenire in funzione repressiva, fondamentale nell'ambito dei compiti di polizia giudiziaria. È un compito che comporta grande impiego di tempo e per il quale la polizia comunale si trova a ricorrere ad una serie di tecniche in grado di arrestare l'autore, di indennizzare le vittime e di esercitare la repressione penale. Le polizie locali numericamente più grandi, hanno sezioni giudiziarie specializzate incaricate di inchieste criminali in materia di omicidi, di traffico di stupefacenti, di stupri, ecc. e dell'esecuzione delle deleghe giudiziarie sul territorio del comune. Per questa attività è posta sotto l'autorità e la direzione della procura ed è il magistrato che dirige l'inchiesta di polizia che può richiedere alla polizia comunale di eseguire le operazioni inquirenti necessarie.



3.3 Collaborazione all'interno dei Comuni.

Nello svolgimento delle proprie funzioni di polizia preventiva e repressiva, la polizia comunale collabora in particolare con i diversi servizi comunali. L'insieme delle istituzioni comunali sostengono una politica locale di benessere e di sicurezza orientata sulla popolazione.

Agenti ausiliari di polizia. Gli agenti ausiliari di polizia sono una categoria con competenza di polizia limitata, hanno una diversa uniforme e non sono autorizzati a portare armi. Per quanto riguarda la circolazione stradale, gli agenti ausiliari possono controllare i parcheggi, regolare la circolazione, rilevare le infrazioni al codice della strada, redigere multe, ecc. Relativamente al controllo del rispetto del regolamento di polizia, invece, la sicurezza è una delle loro preoccupazioni essenziali. Assumono il compito generale di vigilanza e devono garantire la sicurezza, in particolare nei luoghi pubblici, come piazze, parchi e scuole.

Iniziative locali in materia di sicurezza. La polizia comunale può anche farsi supportare da diverse categorie di personale di sicurezza: i guardiani dei parchi, i vigili urbani, gli agenti di prevenzione e di sicurezza, gli steward, i sorveglianti dei parcheggi, ecc. Gli steward, volontari che dedicano una parte del loro tempo libero ad una squadra di calcio a loro scelta, assicurano la sicurezza in occasione di partite di calcio. Le altre categorie di personale di sicurezza, agenti di prevenzione e di sicurezza, sorveglianti dei parcheggi, ecc. - sono disoccupati di lunga durata, iscritti presso un'agenzia locale per l'impiego (ALE), che si dedicano volontariamente a questi compiti. Queste diverse categorie di persone non fanno parte della polizia comunale e non sostituiscono i poliziotti, ma forniscono loro un aiuto nello svolgimento dei loro compiti quotidiani.

4. I RAPPORTI TRA POLIZIA LOCALE E POLIZIA FEDERALE

La polizia comunale, la gendarmeria e la polizia giudiziaria uniscono, in quanto partner della sicurezza, i propri mezzi e competenze per assicurare la sicurezza che è un diritto fondamentale per ogni cittadino. Scopo di questa collaborazione tra i servizi di polizia sono la realizzazione di una vigilanza continua del territorio e lo svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza.

Le zone interpolice (ZIP). La polizia comunale e la gendarmeria



esercitano entrambe funzioni di polizia di base, fondate sui bisogni dei cittadini e sulle realtà locali. Allo scopo di permettere a questi due servizi di polizia di realizzare in maniera ottimale le proprie missioni, il Ministero dell'Interno ha messo in atto il progetto delle ZIP, che permette ai servizi di polizia interessati di operare all'interno di una politica di sicurezza integrata e strutturata.

La ZIP è un territorio composto da uno o più comuni all'interno del quale i servizi di polizia regolari assicurano insieme le funzioni di polizia.

La creazione delle ZIP si fonda su accordi locali tra il commissario di polizia ed il comandante della gendarmeria, e si realizza in funzione di bisogni specifici dei comuni interessati.

Nelle ZIP i cittadini beneficiano di una presenza di polizia continua, 7 giorni su 7, 24 ore su 24. La polizia comunale e la gendarmeria coordinano le proprie funzioni di polizia preventiva e sono, in questo caso, sottoposte entrambe all'autorità del sindaco. I due servizi di polizia devono rispondere ai bisogni della popolazione e realizzare una polizia di base di qualità.

La concertazione pentagonale. Allo scopo di potere coordinare le azioni dei servizi di polizia a livello locale e di realizzare una politica criminale efficiente, le autorità federali hanno istituito una concertazione pentagonale.

Si tratta di uno strumento di coordinamento che riunisce in modo regolare cinque partner della sicurezza: il procuratore del Re, il sindaco e i responsabili della polizia comunale, della gendarmeria e della polizia giudiziaria. Nel corso delle riunioni, i membri della concertazione pentagonale definiscono la politica criminale locale e le priorità in materia di criminalità.

Il procuratore del Re ed il sindaco possono per esempio decidere di comune accordo di realizzare una campagna diretta ai furti d'auto. La polizia comunale può allora, in concertazione con gli altri partner della sicurezza, intervenire in materia con proprie azioni.

Gli statuti di sicurezza. Un passo ulteriore sulla via del coordinamento è stato fatto attraverso l'elaborazione degli statuti di sicurezza. Lo statuto di sicurezza è uno strumento di lavoro che vale per tutti i comuni della ZIP. Contiene gli accordi di collaborazione e di coordinamento presi dai diversi attori interessati dal funzionamento della polizia. La procura, il sindaco, la polizia comunale, la gendarmeria e la polizia giudiziaria devono pervenire, in concertazione locale, ciascuno in funzione della propria posizione e delle proprie



competenze specifiche, alla produzione di uno statuto di sicurezza ben elaborato.

Si tratta poi di un piano che deve essere regolarmente adattato. Determina, sulla base dei problemi di sicurezza riscontrati dalla popolazione nella ZIP, le attività di polizia che offrono una risposta adeguata ed il contributo di ogni servizio di polizia a queste attività. I cittadini sono strettamente coinvolti nell'elaborazione degli statuti di sicurezza attraverso il consiglio comunale, che ha il compito di approvare le convenzioni concluse dal sindaco in materia di cooperazione tra le polizie, relative alla politica di sicurezza comunale ed alle funzioni di polizia amministrativa.

La Commissione Permanente

L'*Arrête Royal* del 5 aprile 1995, relativa alla composizione ed alle modalità di funzionamento della Commissione Permanente per la polizia comunale, determina, all'articolo 3, che i 14 membri effettivi, rappresentanti la classe del proprio corpo all'interno delle rispettive regioni, sono impegnati per un periodo unico rinnovabile di tre anni. La Commissione Permanente rappresenta l'unico organo legale e rappresentativo di e per la polizia comunale, che gioca un ruolo di rappresentanza sul piano della politica da condurre. Come ogni capo di corpo rappresenta in questo settore il proprio corpo, la Commissione Permanente rappresenta la totalità della polizia comunale. Non si tratta dunque di un'associazione sindacale o corporativa ed il suo carattere rappresentativo legale discende in parte dalla stessa legge e dalle decisioni reali e ministeriali in materia, in parte dalla sua composizione, essendo costituita dai rappresentanti di ogni regione e di ogni provincia. Allo stesso modo sono rappresentate le diverse classi dei corpi, in misura dei loro obiettivi, attitudini ed ideologie. È richiesta una visione globale dei membri; in occasione dei dibattiti, i membri possono tenere conto della specificità del corpo, della provincia e della regione. Tuttavia, al momento della decisione, ogni membro deve prendere le distanze dalla propria posizione individuale, riflettere ed agire nell'interesse della polizia comunale e dell'insieme del suo personale. Quest'ultimo punto costituisce precisamente l'elemento più importante che fa riconoscere la Commissione Permanente come organo rappresentativo.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Note

¹ Per maggiori chiarimenti sul tema della struttura della polizia in Belgio si veda la scheda allegata in coda. Va precisato però che al momento della traduzione del testo era in atto un processo di riforma del sistema della polizia in Belgio e che dunque le informazioni indicate potrebbero contenere delle inesattezze o necessitare di aggiornamenti (N.d.T).



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Bibliografia

CARLIER F. (1990), *De buurtobservatieactie: een politioneel preventieve reactie op de elitaire technopreventie te Gent (L'action d'observation de quartier: une réaction de prévention policière à une prévention technique élitiste à Gand)*, in: ELIAERTS C., ENHUS E., SENDEN R. (a cura di), *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van morgen*, Kluwer/Gouda Quint, Antwerpen/Arnhem, pp. 89-110.

CASMAN M.T., COSTER F., KELLENS G., LEMAITRE A. (1993), *Prévention intégrée de la criminalité: suivi de quatre projets*, Service de Criminologie.

HEBBERECHT P. (1988), *Kritische kanttekeningen bij het Belgisch beleid ter preventie van criminaliteit (Réflexions critiques sur la politique belge de prévention de la criminalité)*, Panopticon, 5, pp. 449-456.

HEBBERECHT P. (1990), *Het Belgisch politioneel preventiebeleid (La politique de prévention policière en Belgique)*, in: ELIAERTS C., ENHUS E., SENDEN R. (a cura di), *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van morgen*, Kluwer/Gouda Quint, Antwerpen/Arnhem, pp. 81-88.

HEBBERECHT P., PHILIPPETH K. (1993), *De organisatie van lokale projecten ter preventie van criminaliteit (L'organisation des projets de prévention locale de la criminalité)*, Onderzoeksgroep Criminologie, Gent.

HEBBERECHT P., DOIZE M. (1995), *Evaluatiestudie van de werking van de preventieambtenaren en preventieraden (Etude d'évaluation du fonctionnement des fonctionnaires de prévention et des conseils de prévention)*, Onderzoeksgroep Criminologie, Gent.

HOGER POLITIE-INSTITUUT (1985), *De preventie van criminaliteit (La prévention de la criminalité)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Brussel, 1985A.



HOGER POLITIE-INSTITUUT (1985), *De taak van de politie in het voorkomen van criminaliteit (La tâche de la police dans la prévention de la criminalité)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Brussel, 1985B.

MEIJLAERS S., WALGRAVE L. (1993), *Projectbeschrijvingen en methodische lessen en Samen werken aan een preventief beleid (Descriptions de projet et leçons méthodiques et Coopérer à une politique de prévention)*, Onderzoeksgroep Criminologie, Leuven.

MOTTARD J., HAQUIN R. (1990), *Les tueurs de Brabant. Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisé*, Editions Complexe, Bruxelles.

PLAN FEDERAL DE SECURITE (2000), Ministère de la Justice, Bruxelles.

POULET I. (1995), *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique?*, Services fédéraux des affaires scientifiques, Bruxelles.

SECRETARIAT PERMANENT A LA POLITIQUE DE PREVENTION (1994), Ministère de l'Intérieur, Bruxelles.

SYNERGIE (1995), *La prévention intégrée au niveau local*, Politeia, Bruxelles.

VAN DEN BROECK T., ELIAERTS C. (1994), *Community Policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*, Politeia, Bruxelles.

VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P. (1991), *Les polices en Belgique. Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Editions Vie Ouvrière, Bruxelles.

VERSLUYS C. (1993), *Accompagnement et évaluation de projets-pilotes de prévention administrative et intégrée de la criminalité*, Synergie, Bruxelles.

Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



LA FRANCIA

di

Sebastian Roché e

Laure Dumollard



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



1. L'ORGANIZZAZIONE GENERALE DELLO STATO

L'eredità storica della Francia spiega la contraddizione che pervade la sua struttura amministrativa: il forte frazionamento territoriale e la forte centralizzazione del potere.

Durante la Monarchia assoluta, infatti, la suddivisione territoriale della Francia era un vero e proprio mosaico incomprensibile. Nonostante i tentativi di semplificazione avviati durante la Rivoluzione francese del 1789 e l'Impero napoleonico, la Francia resta ancora oggi completamente frazionata territorialmente. Alle Regioni, Dipartimenti e Comuni si aggiungono le Circoscrizioni, i Distretti, le Comunità di Comuni, ecc. Malgrado tutto, l'unità della Francia è affermata all'articolo 1 della Costituzione del 1958 che così dispone: "La Francia è una repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale [...]". La centralizzazione del potere è poi un'importante eredità storica che discende dall'organizzazione napoleonica dello Stato. Certamente per necessità pratiche il regime napoleonico ha dovuto delegare alcune competenze, ma queste erano molto controllate. Durante l'Impero, il principale beneficiario di queste deleghe era il Prefetto, istituzione creata a quell'epoca, che rappresentava il potere centrale a livello Dipartimentale. Quest'ultimo diventava così il livello territoriale più importante.

Fino agli anni ottanta, il Dipartimento ed il Prefetto sono state le figure fondamentali della scacchiera amministrativa francese. Il Prefetto è ancora oggi il principale agente decentrato dello Stato. Tuttavia, da qualche tempo, la Francia conosce una seconda forma di organizzazione territoriale dell'amministrazione: il decentramento. Ne beneficiano le tre circoscrizioni amministrative dello Stato francese che sono: la Regione, il Dipartimento ed il Comune. Conviene dunque, per comprendere la ripartizione territoriale dell'amministrazione, distinguere tra le due modalità: il decentramento e la decentralizzazione.

Il decentramento è la delega di poteri decisionali da parte dello Stato centrale ad agenti che amministrano una circoscrizione territoriale, ma

* Traduzione dal francese di Gianguido Nobili



su di essi viene mantenuto un potere gerarchico di controllo. Ha dunque l'obiettivo di migliorare l'esercizio del potere dello Stato adattando le sue decisioni alle realtà sociali e anche economiche di un dato territorio. In Francia, i Prefetti regionali, i Prefetti (che esercitano i loro poteri nel Dipartimento), così come i Sindaci (che esercitano la loro competenza nel Comune) hanno beneficiato del decentramento in modo più o meno significativo a seconda dei diversi periodi storici. L'organizzazione del decentramento in Francia si è evoluta molto in questi ultimi anni con l'avvento della decentralizzazione. Contrariamente a quanto si potrebbe credere, la decentralizzazione non ha avuto l'effetto di ridurre le competenze e l'importanza delle autorità decentrate. I poteri pubblici hanno voluto rinforzare il ruolo di queste ultime per dare alle nuove autorità decentralizzate degli interlocutori privilegiati in rappresentanza dello Stato. La legge del 6 febbraio 1992, relativa all'amministrazione territoriale della Repubblica, illustra perfettamente questa tendenza instaurando, all'articolo 2, il principio di sussidiarietà all'interno dell'organizzazione amministrativa. Questo principio, che trova le sue origini nel diritto comunitario, ha in particolare la funzione di affidare l'insieme delle competenze dello Stato ai livelli amministrativi che sono più vicini ai cittadini, e di lasciare allo Stato solo quelle competenze che l'amministrazione locale non può o non riesce adeguatamente a soddisfare. La carta del decentramento, sancita da un decreto dell' 1/07/1992, ha completato questo disegno. L'articolo 1 dispone che: "Il decentramento è la regola generale di ripartizione delle attribuzioni e dei mezzi tra i diversi livelli delle amministrazioni civili dello stato".

A partire dalla seconda metà del XIX° secolo, le istituzioni in carica hanno cominciato con cautela ad ampliare le competenze e le attribuzioni dei Consigli locali. Il potere locale si delinea veramente in Francia a partire dalla III Repubblica (1870-1939), intorno al comune e al dipartimento. Il movimento a favore delle regioni non si è sviluppato che a partire dalla liberazione (1945). Così come oggi si è realizzata, la decentralizzazione non deriva della volontà di migliorare l'esercizio del potere, ma piuttosto dal desiderio di rinforzare in Francia l'esercizio della democrazia. Le collettività detengono il potere di eleggere dei rappresentanti che amministreranno in modo autonomo gli affari locali. La decentralizzazione implica dunque la creazione di nuove entità amministrative, che dispongono di una propria personalità giuridica, indipendente da quella dello Stato. La legge del 2 marzo 1982 ha



disposto la decentralizzazione in Francia e ha conferito un potere decisionale, ha attribuito delle competenze e ha fissato un sistema di risorse proprie per i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni. Bisogna tuttavia notare sin da ora che la sicurezza, che dipende dalla sola autorità del potere centrale, non è nel numero delle competenze che sono state così decentralizzate.

Le 22 Regioni francesi sono amministrate da un Consiglio regionale eletto ogni 6 anni con sistema proporzionale. Il Presidente del Consiglio, che ha un mandato di pari durata, è a capo dell'esecutivo regionale. Le Regioni hanno come competenze principali lo sviluppo economico, sociale e culturale, gli interventi in materia di formazione professionale e l'organizzazione e la gestione delle scuole medie inferiori e superiori.

I 95 Dipartimenti francesi sono organizzati sullo stesso modello, con un Consiglio generale eletto per sei anni, il Presidente è a capo dell'esecutivo. Le competenze più importanti dei Consigli Generali sono: la sanità, gli interventi sociali, la politica abitativa, l'agricoltura e l'istruzione (segnatamente le scuole medie inferiori).

Infine, esistono più di 36.000 Comuni in Francia. I consigli comunali sono eletti per 6 anni secondo un metodo di scrutinio che varia in funzione della popolazione che risiede nel Comune. Gli elettori dei comuni che comprendono meno di 3.499 abitanti eleggono i loro rappresentanti con un sistema maggioritario a doppio turno, gli elettori che appartengono ad un comune di più di 3.500 abitanti eleggono i loro rappresentanti con un sistema maggioritario a doppio turno al quale è aggiunto una quota di proporzionale. Il Sindaco è a capo dell'esecutivo comunale. I sindaci detengono competenze importanti in materia di gestione della vita urbana. La Francia è il paese europeo che ha il maggior numero di Comuni e molti di essi sono di dimensioni molto piccole (l'80% dei Comuni francesi ha meno di 1.000 abitanti). Per questo motivo, circa all'inizio degli anni settanta, i poteri pubblici hanno tentato di promuovere forme di aggregazione. La prima strategia posta in essere era di tipo decisamente integrazionista, e consisteva nel favorire le fusione di Comuni, ciò avrebbe consentito di ridurre il numero. Ma questo procedimento, attuato attraverso la legge Marcellin del 16 luglio 1971, si è rivelato un insuccesso. Prendendo atto del fatto che i francesi danno forte importanza alla loro identità



comunale, i poteri pubblici hanno esplorato un'altra formula: l'intercomunalità. È un sistema che favorisce la cooperazione tra diversi comuni raggruppati in seno ad una struttura pubblica di cooperazione intercomunale. La letteratura propone parecchie forme di aggregazione: consorzi tra comuni, distretti, comunità urbane. Le evoluzioni legislative al riguardo hanno privilegiato l'impulso all'autoritarismo che prevaleva dall'inizio. La legge del 1992 relativa all'amministrazione territoriale della Repubblica, menzionata precedentemente, ha aggiunto delle nuove forme di aggregazione: comunità di comuni e comunità di città. Per maggiore completezza, è necessario segnalare l'esistenza di una legge recente, datata 12 luglio 1999, relativa al rafforzamento ed alla semplificazione della cooperazione intercomunale, che ha fornito alcuni chiarimenti, conservando solo tre forme di aggregazione: la comunità di agglomerazione, la comunità urbana e la comunità di comuni. Le differenze tra questi tre modelli si fondano su criteri demografici (più di 50.000 abitanti per la comunità di agglomerazione e più di 500.000 per la comunità urbana) e geografici (contiguità dei comuni). Queste aggregazioni, in linea di massima, si vedranno attribuire delle competenze in materia di sviluppo economico, di pianificazione dello spazio comunale, di equilibrio sociale del territorio e di politica urbana. All'interno di quest'ultima competenza dunque si potranno rinvenire i poteri in materia di prevenzione della delinquenza.

Da numerosi anni, la dottrina esprime alcune riserve sulla decentralizzazione e più particolarmente sulla mancanza di coerenza e di chiarezza nell'attribuzione delle competenze alle collettività locali. A questo proposito si parla di un vero e proprio groviglio di competenze che rende molto difficile per un cittadino sapere, in un ambito determinato, quale è l'ente al quale deve rivolgersi. Questo anche perché lo stesso Consiglio di Stato, nel suo rapporto pubblico del 1993 ha richiesto che si proceda ad un chiarimento nell'attribuzione delle competenze agli enti locali. A tutt'oggi tale chiarimento non si è ancora avuto.

Mentre il decentramento favoriva il livello dipartimentale, da qualche anno la dottrina francese si è interrogata sull'opportunità di conservare questo livello amministrativo. Il decentramento infatti ha favorito principalmente i Comuni, a scapito dei Dipartimenti. Di più, dagli anni settanta, le Regioni hanno acquisito sempre più rilevanza certo grazie



al decentramento, ma anche per merito delle politiche del Consiglio d'Europa ed all'Unione Europea. Le Regioni francesi hanno enti territoriali corrispondenti in numerosi altri Stati dell'Unione Europea o negli altri Stati con cui confinano e con tali regioni possono stipulare delle Convenzioni transfrontaliere. La dottrina si è dunque posta la domanda di individuare ciò che restava delle competenze dei Dipartimenti, in quanto autorità decentrate. Tuttavia, per ora non può essere presa in considerazione l'ipotesi di una futura scomparsa di questa istituzione, gli interessi generali così come la tradizione storico-culturale vi si oppongono in modo esplicito. Non di meno, in materia di sicurezza, i prefetti restano i principali protagonisti. Infatti, in quanto rappresentanti dello Stato, beneficiano della competenza esclusiva su tale materia. Di più, i Prefetti rivestono un ruolo determinante nella trasformazione organizzativa che attualmente si sta realizzando in materia di sicurezza di prossimità. Sono infatti i principali protagonisti delle attuali riforme.

Infine, bisogna aggiungere che lo statuto delle collettività locali beneficia di una protezione costituzionale particolare poiché l'articolo 72 della Costituzione francese garantisce la "libera amministrazione delle collettività locali". La conseguenza di questo principio è la creazione o l'esistenza di un Consiglio eletto che rappresenta le collettività territoriali. Tuttavia questa libertà è vincolata alla salvaguardia degli interessi della Nazione, di cui è garante il prefetto.

2. IL SISTEMA GIURISDIZIONALE FRANCESE

La Francia dispone di due diversi ordini giurisdizionali: la giurisdizione giudiziaria e quella amministrativa. Questa divisione tra i due ordini risale alla Rivoluzione francese e deriva indirettamente dal principio della separazione dei poteri. Difatti, all'epoca si riteneva che giudicare l'amministrazione significava svolgere attività di natura amministrativa. Di conseguenza, il giudice non poteva giudicare l'amministrazione senza contravvenire al principio della separazione dei poteri sancita dalle Leggi del 16 e 34 Agosto 1790. L'amministrazione diveniva così giudice e parte in causa in caso di contenzioso con un amministrato. Questo sistema di giustizia è terminato con la legge del 24 maggio 1872, quando al Consiglio di Stato francese è stato conferito il potere



di giudicare l'amministrazione ed è così divenuto, oltre che organo consultivo del Governo, un organo giurisdizionale a pieno titolo. Infatti l'articolo 9 di questa legge dispose: "Il Consiglio di Stato delibera autonomamente sui ricorsi di annullamento per eccesso di potere". Inoltre il Consiglio di Stato è competente in materia di sicurezza per tutto ciò che riguarda la polizia amministrativa.

Più vicina ai cittadini, la giurisdizione giudiziaria è composta dalle Preture che nel 1958 hanno sostituito i giudici conciliatori. Tale organo è competente per cause, riguardanti persone e beni, che non superano un certo valore (attualmente questa somma è di 30.000 FF) e anche per altre specifiche funzioni. Ha sede in ogni capoluogo di Dipartimento e di *arrondissement* (che nell'ordinamento amministrativo francese sono delle suddivisioni dei Dipartimenti). Il Tribunale Ordinario di primo grado (*Tribunal de Grand Instance*) è l'organo giurisdizione di diritto comune, in materia civile, istituito in ogni Dipartimento. Vi fanno riferimento tre particolari figure di magistrati: il giudice dei minori, il giudice istruttore ed il giudice di sorveglianza sull'esecuzione delle pene. È anche composto al suo interno da giurisdizioni speciali: il Tribunale correzionale ed il Tribunale dei minori. A livello superiore troviamo la Corte d'Appello, il cui ambito di competenza si estende su diversi Dipartimenti, e comprende le sezioni civili e penali (Giudice Istruttore, Sezione penale di Corte d'Appello e Sezione minorile). Le Corti d'Assise, che sono generalmente collocate negli stessi luoghi delle Corti d'Appello, sono tuttavia completamente indipendenti. Sono composte da magistrati e da una giuria che ha la funzione di giudicare i reati. Infine, la Corte di Cassazione sovrintende all'intera infrastruttura giudiziaria e ha due competenze principali: i ricorsi in cassazione ed i giudizi di revisione (in materia penale). In Francia quindi il diritto penale è una branca del diritto privato.

Anche la giurisdizione amministrativa ha tre gradi di giurisdizione: il Tribunale Amministrativo (ne esistono 26 su tutto il territorio nazionale), le Corti Amministrative d'Appello, che generalmente sono collocate nelle stesse strutture delle Corti d'Appello, ed il Consiglio di Stato che ha competenza sia nel giudizio di cassazione, sia nel giudizio d'appello, o ancora di giudice in prima ed in ultima istanza. I Tribunali amministrativi sono i giudici di diritto comune di tutto il contenzioso amministrativo. Le Corti amministrative di appello sono molto recenti, sono state create da una legge del 31 dicembre 1987.



Sono competenti per giudicare in appello le decisioni dei Tribunali amministrativi a meno che, per le materie determinate dalla legge, non sia competente in loro sostituzione il Consiglio di Stato.

Il controllo della ripartizione delle competenze tra i due ordini di giurisdizione è assicurato dal *Tribunal des conflits*. Questo giudica sia conflitti negativi (i due ordini si reputano incompetenti su una precisa materia), sia conflitti positivi (i due ordini si reputano, al contrario, entrambi competenti).

Da molti anni questa organizzazione giurisdizionale è il bersaglio di critiche ricorrenti, in particolare a causa della lentezza dei processi. I poteri pubblici hanno preso in considerazione il problema che tuttavia aumenta continuamente a causa di un incessante sovraccarico dei tribunali. Le soluzioni attuate recentemente tendono a privilegiare nuove forme di giustizia. Così la legge del 3 gennaio 1973, perfezionata da quella del 24 dicembre 1976, ha creato in Francia il “mediatore della Repubblica”. Le autorità francesi si sono basate sul modello svedese dell’*Ombudsman* per creare un’autorità incaricata di regolare alcuni conflitti che contrappongono l’amministrazione agli amministrati. Il mediatore è nominato dal Consiglio dei Ministri ogni 6 anni, e può essere adito spontaneamente da un parlamentare o su richiesta di un cittadino. È assistito da un’importante amministrazione che lo aiuta a formulare le richieste e le raccomandazioni. Ogni anno, invia un rapporto al Presidente della Repubblica. Il Consiglio di Stato inoltre riprende le sue richieste e i suggerimenti principali nei propri rapporti che sono pubblicati ogni anno. In pratica, l’amministrazione e gli amministrati si adeguano ai pareri del “mediatore della Repubblica”, che tuttavia non hanno alcun valore giuridico vincolante.

In materia di sicurezza, questa tendenza si è tradotta nella recente istituzione non solo di una giustizia di prossimità, ma anche di meccanismi di gestione dei conflitti che privilegiano il concetto di prossimità. La conciliazione così come la mediazione diventano dei nuovi modi di risoluzione dei conflitti, e stanno prendendo sempre più piede. È evidente che i magistrati sono associati a queste procedure, e in modo particolare in materia di mediazione penale. La dottrina giuridica francese fa ancora fatica a distinguere tra conciliazione e mediazione e non sembra che al momento il potere legislativo francese intenda procedere ad una distinzione tra le due. Nella misura



in cui la sicurezza è retta in Francia da norme di diritto amministrativo e di diritto penale, solo la conciliazione e la mediazione trovano sistemazione in questo quadro e saranno qui analizzate. Tuttavia - a mero titolo informativo - la conciliazione è un metodo abbastanza tradizionale di gestione dei conflitti in diritto civile ed esiste già da una ventina di anni in particolare in materia di divorzio e di contenziosi relativi a locazioni rurali. Per quanto riguarda il diritto amministrativo, queste nuove soluzioni sono emerse abbastanza di recente. Del resto la stessa società civile è sollecitata da queste nuove iniziative. La mediazione allora non ha più solamente l'obiettivo di regolare i conflitti, ma anche di prevenirli. Così poco dopo sono stati creati dei nuovi "emplois-jeunes" (letteralmente: lavoro-giovani, degli impieghi finanziati dallo Stato all'80% o anche di più) figure chiamate a rivestire il ruolo di ausiliari della polizia, che in particolare hanno il compito di sostenere ed orientare le vittime della delinquenza e degli atti di inciviltà. Sono create anche delle "maison de justice et du droit" (lett. case di giustizia e del diritto) nei quartieri cosiddetti sensibili che hanno per obiettivo la diffusione della cultura della legalità in queste zone e di proporre delle soluzioni ai conflitti minori (queste piccole strutture, che sono composte da una segretaria, un cancelliere ed un magistrato a tempo parziale, sono solamente una cinquantina in Francia. Il rapporto Sueur ha raccomandato di crearne in tempi brevi altre 200 nuove, ma questa esortazione non è stata ancora raccolta).

La mediazione penale riserva allo Stato un ruolo più decisivo, che consiste nel proporre una soluzione alternativa alla sanzione prevista nel quadro di certi reati minori (ciò permette di lottare contro il sovraffollamento delle carceri). Questa mediazione avviene sotto l'egida di un magistrato, se le parti in causa accettano di sottomettersi a questa procedura. Una volta che questa scelta è stata esplicitata, i protagonisti dovranno adeguarsi alla decisione del magistrato.

La legge del 4 gennaio 1993, creando il nuovo articolo 41 del codice di procedura penale ha istituito la procedura della mediazione penale. È il Procuratore della Repubblica che può stabilire quali cause possono essere decise attraverso la procedura di mediazione. Deve allora richiedere l'accordo delle due parti. Se è il caso, nominerà un mediatore sulla base di un elenco di persone abilitate a rivestire questo ruolo (può trattarsi di qualsiasi soggetto che abbia fatto domanda e che riceve, dopo un'indagine condotta dai servizi di polizia



giudiziale, un'abilitazione). Riguardo al contenzioso in essere, il mediatore deve dare garanzie di competenza, di indipendenza e di imparzialità. Se la mediazione arriva al suo termine, vincherà le due parti. In caso di insuccesso, la causa rientra nuovamente nella giurisdizione del Procuratore della Repubblica.

Una legge recente del 23 giugno 1999 relativa al potenziamento dell'efficacia della procedura penale sviluppa l'insieme delle soluzioni alternative che il Procuratore della Repubblica può utilizzare prima di iniziare l'azione giudiziaria penale. La legge prevede, tra l'altro, l'ipotesi della revoca della patente, quella di lavori di pubblica utilità a favore dei comuni per i condannati, l'indennizzo delle vittime o ancora il pagamento di un'ammenda al Ministero del Tesoro. Viene inoltre creata una procedura nuova che rappresenta una variante della mediazione penale: la composizione penale. Qui è il Procuratore stesso che, dopo aver sentito l'autore dell'infrazione (infrazione che deve essere di ridotta rilevanza giuridica) ed eventualmente la vittima (se ne esiste una) decide una soluzione alternativa alla sanzione. Ciò che differenzia la composizione penale della mediazione penale è rappresentato dal fatto che le parti non vi si possono opporre, devono tuttavia essere sentite ogni volta che lo chiedano. La decisione deve essere convalidata poi da un magistrato (il Presidente del *Tribunal de Grand Instance*) che emette in proposito un'ordinanza. In questo caso, l'azione penale non può più riprendere a meno che l'autore dell'infrazione non ottemperi alle prescrizioni dell'ordinanza.

3. LE COMPETENZE IN MATERIA DI SICUREZZA E DI ORDINE PUBBLICO

3.1. Ricostruzione storica dei concetti di sicurezza e di ordine pubblico

Storicamente, in Francia, i concetti di *sûreté* e di *ordre public* anticipano quello di *sécurité*. I primi sono nati all'epoca in cui si affermava il potere sovrano dello Stato che doveva garantire l'ordine sociale. In grande parte sono stati concettualizzati nel XVIII° secolo, il secolo dei lumi. Per Jean-Jacques Rousseau, nel suo "*Contrat social*" i cittadini hanno accettato di alienare alcune delle loro libertà in cambio della garanzia della sicurezza da parte dello Stato, intesa come pace interna o anche ordine pubblico.



Il concetto di sicurezza rinvia tuttavia a diverse realtà giuridiche. Quando la sicurezza dello Stato non è più garantita, è l'esistenza stessa dello Stato, l'ordine costituzionale che viene rimesso in discussione. La sicurezza è secondo questa concezione un diritto individuale garantito dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, dichiarazione che fa parte di ciò che in Francia viene definito il "blocco costituzionale", di cui il giudice costituzionale è garante. Il diritto alla sicurezza si declina oggi nell'esistenza di misure eccezionali quali lo stato di emergenza o lo stato di assedio. Questi due regimi giuridici, istituiti rispettivamente da una legge del 3 aprile 1955 e da una legge del 9 agosto 1849, stabiliscono, per il primo un sistema che può essere introdotto solo in caso di "pericolo imminente derivante da gravi attentati all'ordine pubblico", e per il secondo un sistema che può essere introdotto solo in caso di "pericolo imminente risultante da una guerra o da un'insurrezione a mano armata". Questi regimi si distinguono per un'estensione rilevante dei poteri delle autorità amministrative. Esistono poi altre misure che sono di origine giurisprudenziale. È così che il Consiglio di Stato ha creato nel 1919 la famosa teoria delle circostanze eccezionali. Queste misure giustificano un aumento eccezionale dei poteri di polizia in maniera proporzionale alla rinuncia della Magistratura alla propria funzione di controllo.

Al di fuori di queste applicazioni, il concetto stesso di *sûreté* non viene più molto utilizzato in Francia poiché è caratterizzato di una connotazione negativa in quanto assimilato all'istituzione di un regime totalitario o dittatoriale. Questa connotazione proviene dalla denominazione data alle leggi che hanno istituito il regime di terrore ad opera di Robespierre durante la Rivoluzione francese. Si trattava delle leggi c.d. di "*sûreté générale*". Quanto all'utilizzazione del termine "*sûretés*" al plurale, rinvia al diritto civile francese e riguarda alcuni diritti particolari che detengono certi creditori rispetto ad altri.

Recentemente, tuttavia, il termine è riapparso nella legislazione francese in relazione alla definizione dei poteri di polizia del sindaco, ma accompagnato dal termine "pubblico". In realtà, la "*sûreté publique*" ha sostituito il termine "*tranquillité publique*"

Il termine *sûreté* non è stato tuttavia sostituito da quello di *sécurité* che invece è apparso solamente negli anni settanta. Al contrario, l'ordine pubblico è un principio di lunga tradizione e fondamentale nel diritto



pubblico francese. Malgrado ciò, è un concetto complesso, vago ed ambiguo che comprende aspetti sociologici, ma anche politici e giuridici.

La ricomparsa del concetto di sicurezza nel vocabolario politico è avvenuta a partire dal suo contrario, ossia l'insicurezza, ponendo l'accento sulla percezione di questa mediante l'espressione "sentimento di insicurezza" (è da notare che in Francia il concetto di paura della criminalità non esiste). Fino a poco tempo fa nessuno si preoccupava della sicurezza urbana. Nel 1968, il Ministro degli Interni, Raymond Marcellin, in risposta al tema dell'insicurezza parla di "difesa della Repubblica". La minaccia dell'ordine politico delle istituzioni della V Repubblica è all'ordine del giorno. E la stessa società in pieno sviluppo economico è sottoposta a violenti attacchi: la "società dei consumi" o la "società dello spettacolo", per riprendere il titolo di opere famose, vengono poste sotto accusa. Ma, nel 1975, già le cose cambiano. Michel Poniatowski, Ministro degli Interni, dichiara: "io vorrei che il Ministero dell'Interno si chiamasse Ministero della sicurezza dei francesi, perché questo è il suo vero nome. Assicura la sicurezza e l'ordine, perché questo rappresenta la libertà di ciascuno, ma la libertà non va solo intesa in senso politico, ma è anche rappresentata, nelle grandi città, dalla possibilità di potere uscire dopo le otto di sera". Una nuova pagina è aperta. Gli organi di stampa focalizzano la loro attenzione sulla violenza urbana: nel 1946, il giornale *Le Monde* non aveva alcuna rubrica sulla violenza. L'inversione di tendenza si ha alla fine degli anni sessanta. Nel 1976 Alain Peyrefitte, che presiede in rappresentanza del Primo Ministro un tavolo di lavoro sulla violenza, registra la novità prima di diventare Guardasigilli: "per seguire gli intrecci trasversali della violenza, avevamo bisogno di un filo conduttore. L'abbiamo trovato nel sentimento di insicurezza che si è risvegliato in Francia negli ultimi anni". Così scrive lo stesso Peyrefitte nell'introduzione al suo rapporto *Réponses à la violence*, pubblicato nel 1977.

Prima delle elezioni presidenziali del 1981, la sinistra, allora all'opposizione, vedeva nell'insicurezza uno strumento elettorale della destra per fare dimenticare la crisi. La sinistra crede che l'insicurezza sia un'ideologia, quando in effetti si tratta di un tema critico molto concreto che rende estremamente difficoltosa la vita di tutti i giorni, in particolare nei grandi centri. L'arrivo al potere nel 1981 obbligherà la



sinistra a fare il grande salto tra ideologie e gestione della cosa pubblica. Dopo il 1981 e l'arrivo al potere, comincia nei socialisti un lavoro di sensibilizzazione politica del concetto di insicurezza. Gilbert Bonnemaïson, l'uomo che ha istituito la prima politica nazionale di prevenzione della sinistra nei Comuni, ne è l'assoluto protagonista. L'assunzione dell'insicurezza come priorità del governo socialista di Lionel Jospin sarà affermata apertamente all'epoca del dibattito di Villepinte, nel 1997: "Delle città sicure per dei cittadini liberi". Nel dicembre 1999, Jospin dichiara: "l'insicurezza è una disegualianza sociale, la sicurezza è un diritto". Questa evoluzione può essere assimilata a quella degli altri governi progressisti democratici in Europa.

Dopo il 1995¹, il dibattito pubblico verte sui concetti di "*violences urbaines* o di *incivilités*". In Francia l'espressione "violenza urbana" è entrata nel linguaggio comune. Questa espressione può sembrare ben poco indovinata: dire che ci sono delle violenze, significa essere vaghi e usare il termine "urbana" in una Francia dove più dell'80% della propria popolazione vive in una città non aggiunge certo molto. Presso il Ministero dell'Interno, questo termine non rinvia alle categorie utilizzate per registrare gli atti illeciti (si parla di oltraggio a pubblico ufficiale, di omicidio, di furto, di lesioni ecc.). Tuttavia, la costituzione della sezione "Città e *Banlieues*" all'interno delle Questure rivela una nuova attenzione della polizia per le questioni sociali. Con il termine "*violence urbaine*" si vuole essenzialmente descrivere gli atti di violenza qualificabili come azioni contro le istituzioni (lanci di sassi contro le automobili della polizia durante una sommossa che coinvolge un intero quartiere)². Non si tratta dunque di un concetto in senso sociologico. Ma, le nuove informazioni presentate in rapporti più o meno confidenziali non usavano dei termini equivalenti, e furono riprese da alcuni docenti universitari o da consulenti, così che questa espressione si ritrova ora in alcune delle loro pubblicazioni.

Anche la nozione di *incivilité* ha conosciuto una certa fortuna. Il termine è molto antico: appartiene alla lingua francese dal XVII secolo (fonte dict. Le Robert), e discende dal latino *incivilitas* (1426). È poi cominciato un uso di questo termine in criminologia, dove è stato costruito come nozione sociologica. Negli Stati Uniti, questo termine si trova fin dalla metà degli anni '70, ad esempio nel libro di J. Conklin (1975). Ma è un articolo pubblicato negli anni '80 da J. Wilson e G. Kelling (1994) dal titolo "Finestre rotte" che gli ha dato una grande



notorietà (1994). In Francia, le ricerche condotte nella metà degli anni ottanta e poi successivamente hanno ugualmente evidenziato l'influenza degli atti di inciviltà sul sentimento di insicurezza ed il degrado³. Ci siamo proposti di parlare "di ordine in pubblico" per distinguere il problema degli atti di inciviltà, in contrasto con l'ordine pubblico nell'accezione che riguarda la sicurezza delle istituzioni. A partire dal 1996, la stampa e in particolare il giornale *Le Monde*, hanno riportato questi lavori e introdotto questo concetto. Questo concetto si trova ormai nella retorica politica nazionale sulla sicurezza (testi di legge, interventi dei Ministri sulla prevenzione e la sicurezza).

Violenze urbane ed atti di inciviltà hanno un aspetto in comune : sono nuovi indicatori di un fenomeno. Non rinviano al funzionamento del sistema penale o a qualificazioni giuridiche dei fatti, ma ad una questione sociale più ampia. Travalicano la delinquenza. Infatti, questi termini non derivano dalle qualifiche penali degli atti commessi. La "*violence urbaine*" vuole descrivere una tipologia di azione collettiva, certamente illegale, quale la sommossa. È innanzitutto a tale azione che questo termine rinvia. Anche per gli atti di inciviltà esiste una discrepanza rispetto alla definizione di infrazione: una parte di essi è legale (radunarsi nell'ingresso di un palazzo, ecc.), ed un'altra no (insultare qualcuno, ecc.). Il concetto di atti di inciviltà si definisce in rapporto alle conseguenze sociali sulla coesione interna di un quartiere: aumento del sentimento di insicurezza, diffidenza nei confronti delle istituzioni, crescita di comportamenti che possono favorire l'incremento dei furti e delle aggressioni. La consapevolezza di tale concetto spinge a cambiare prospettiva: il problema non è il mancato rispetto della legge, ma la capacità di riproduzione del fenomeno che rende difficile la vita sociale.

Così come l'uso del termine "sentimento di insicurezza" spostava il dibattito riguardo alla realtà della delinquenza verso le forze dell'ordine, da 5 anni la diffusione dei concetti di "violenze urbane ed atti di inciviltà" manifesta uno spostamento della questione criminale rispetto ad un approccio rigorosamente penale: si mettono insieme i disordini pubblici ed il malessere dei quartieri cosiddetti sfavoriti.

Nella sua sola accezione giuridica, l'ordine pubblico permette di definire l'azione delle polizia rappresentando al medesimo tempo lo scopo e la legittimità della stessa. In Francia l'obiettivo (o le finalità)



dell'azione della polizia è fortemente assimilato a quello della polizia amministrativa. La differenza tra la polizia amministrativa e la polizia giudiziaria risale alla Rivoluzione francese e precede la distinzione tra autorità giudiziarie ed amministrative. La distinzione tra le due polizie si opera con riferimento ad un criterio che tenga conto degli obiettivi, ossia in funzione della natura dell'attività posta in essere. L'esistenza di un'infrazione penale determinerà la necessità di un'azione repressiva affidata alla polizia giudiziaria. All'infuori di tutte le infrazioni penali previste, la funzione della prevenzione è affidata alla polizia amministrativa. Questa differenza tra polizia amministrativa e polizia giudiziaria ha effetto solo sulla determinazione del Tribunale che sarà competente in caso di procedimento: il Tribunale penale se è interessata la polizia giudiziaria e il Tribunale amministrativo se è la polizia amministrativa ad essere coinvolta nel contenzioso. Ma in pratica, sono le stesse forze dell'ordine che esercitano le due funzioni. È legittimo interrogarsi sulla validità di questa distinzione a fronte delle evoluzioni delle attuali politiche pubbliche. Queste ultime infatti tendono sempre più a promuovere interventi contro l'insicurezza combinando insieme repressione e prevenzione. La recente legge relativa alla polizia municipale, del 15 aprile 1999, ne è una dimostrazione lampante. Questa legge disciplina le competenze delle polizie municipali. La polizia municipale in Francia è tradizionalmente una polizia amministrativa. Tuttavia la legge conferisce ad essa dei poteri di polizia giudiziaria non trascurabili.

Per ciò che ci interessa, la peculiarità della distinzione è rappresentata dal fatto che la polizia amministrativa è incaricata della tutela dell'ordine pubblico. Questo è affidato principalmente al Prefetto, ma anche al Sindaco attraverso gli attuali articoli 2212-2 del Codice generale delle collettività territoriali, che dispone : "La polizia municipale ha il compito di assicurare l'ordine, la sicurezza (*sûreté*), la sicurezza (*sécurité*) e la salute pubblica". Esercita le sue competenze sotto il controllo del giudice amministrativo. Il mantenimento dell'ordine pubblico si attua attraverso la prevenzione, la pace sociale e la salute pubblica. Si tratta dei tre elementi costitutivi dell'ordine pubblico.

L'ordine pubblico legittima, d'altra parte, l'azione della polizia amministrativa, sotto il controllo del giudice amministrativo che prevede, da molto tempo (1867), che possano essere giustificate delle restrizioni ai diritti e alle libertà fondamentali. Del resto, la



giurisprudenza amministrativa ha fortemente modificato la nozione di ordine pubblico. All'inizio del secolo, si trattava dell'"ordine nelle strade", per riprendere l'espressione di uno dei più grandi giuristi di diritto pubblico francese, Maurice Hauriou (Compendio di diritto costituzionale, II edizione, 1929 Sirey). Oggi, questa nozione è completamente permeata da principi morali. Il valore della dignità della persona umana, per esempio, è oramai entrato a pieno titolo nel concetto di ordine pubblico. Così, nel 1995, il Consiglio di Stato ha avuto la possibilità di rigettare, in nome della dignità della persona umana, un ricorso diretto contro un'ordinanza municipale che vieta una gara che prevedeva di lanciare il più lontano possibile dei nani. Le misure prese per mantenere l'ordine pubblico sono oggetto di un controllo completo da parte del giudice il quale esige in particolare che esse, quando non sono né generali né assolute, tengano conto delle circostanze locali. Infatti, il giudice amministrativo esercita tre differenti tipi di controllo sugli atti amministrativi. Il primo è il controllo che esercita sugli atti presi dall'amministrazione in ambiti nei quali il legislatore ha affidato ad essa un potere discrezionale. Il secondo è il controllo ordinario. L'ultimo, che riguarda in modo particolare le misure di polizia amministrativa, è un controllo cosiddetto "massimo". Questo controllo è nato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato del 1933, in virtù della quale il giudice valuta non solo la legittimità dell'atto, ma anche la proporzionalità della decisione rispetto alle circostanze del fatto. Recentemente, il giudice è stato chiamato ad esercitare questo tipo di controllo contro le ordinanze prese da sindaci di diversi comuni turistici che vietavano, durante il periodo estivo, l'esercizio dell'accattonaggio. Il giudice le ha annullate per indeterminatezza dell'oggetto o in ragione della loro discrezionale applicazione nel tempo e nello spazio.

Infine, bisogna distinguere, nel diritto francese, la "sicurezza" e la "sicurezza pubblica". La sicurezza pubblica ha fatto parte del diritto nazionale fin dalla rivoluzione francese ed è uno dei tre elementi costitutivi dell'ordine pubblico, come è appena stato detto. Il Sindaco è da allora il garante di diritto civile della sicurezza pubblica. Invece, fino a poco tempo fa, la sicurezza era solo una politica pubblica che ha preso vita negli anni settanta. Certamente il concetto di sicurezza ha direttamente contribuito all'emanazione di alcune leggi, come la legge sulla sicurezza e la libertà del 1981, relativa ai controlli di identità, ma non era un concetto giuridico. Questo concetto ha integrato il diritto



francese con la legge del 1995 che lo ha riconosciuto quale diritto fondamentale e ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva per farlo in essere. Conviene inoltre distinguere tra la sicurezza e la tutela della sicurezza delle persone e dei beni che del resto è un diritto fondamentale ed ha valore costituzionale, in particolare dopo una decisione della Corte Costituzionale del 1977. La Corte Costituzionale ha riconosciuto a più riprese il principio della tutela delle persone e dei beni come diritto fondamentale.

Questa tutela costituzionale è definita attraverso l'affermazione del principio di legalità del diritto penale, ciò comporta che nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore anteriormente alla commissione del reato o del crimine. Così, solo il legislatore può stabilire delle pene privative della libertà e non può prevedere la retroattività, se non nel caso di leggi penali più favorevoli all'imputato. Inoltre la Corte Costituzionale impone al legislatore il rispetto dei principi di *extrema ratio* e di proporzionalità delle pene previste rispetto ai reati o ai crimini commessi.

3.2. Distribuzione delle competenze in materia di sicurezza

Chiaramente in Francia è il Parlamento che, in forza dell'articolo 34 della Costituzione, ha la funzione di stabilire le norme penali (l'articolo 34 della Costituzione determina l'insieme delle materie che sono di competenza del potere legislativo). Lo fa sotto il controllo del giudice costituzionale che verifica in particolare che il legislatore rispetti i diritti e le libertà fondamentali che sono definiti nella Costituzione.

Il Primo ministro dispone anche, dopo la celebre decisione Labonne del Consiglio di Stato del 1919, oltre all'intera delega legislativa, di un proprio potere di regolamentazione sull'insieme del territorio. La legge conferisce poteri di polizia generale solo al Sindaco e al Prefetto. Ma il Consiglio di Stato, attraverso questa sentenza, ha tratto, come conseguenza del potere esecutivo generale delle leggi affidato al capo di governo, l'esistenza di un potere specifico di regolamentazione in materia di polizia.

Questa potestà comporta da una parte che il Primo ministro non deve ottenere una delega legislativa per poter esercitare autonomamente il proprio potere di regolamentazione, e d'altra parte che egli ne è il solo e unico detentore, con l'esclusione di fatto tutti gli altri membri del suo



governo. Le sue misure devono essere efficaci su tutto il territorio dello Stato. Questo potere non diminuisce affatto quello dei sindaci e dei prefetti che, tuttavia, non dovranno prendere alcuna decisione che abbia l'effetto di diminuire l'ambito di applicazione o di efficacia di quelle prese dal Primo ministro.

I ministeri che si occupano della sicurezza sono il Ministero degli Interni e della Difesa in quanto responsabili il primo della polizia nazionale, e il secondo della gendarmeria nazionale. Ma nessuno dei due dispone di un potere normativo e sono solo i centri direttivi delle due forze di polizia sopracitate. Tuttavia, esiste un'eccezione dal momento che il Ministro degli Interni detiene un potere normativo in materia di polizia avente ad oggetto gli stranieri. A questo riguardo, conviene specificare la differenza tra ciò che si definisce, in materia amministrativa, polizia generale e polizia specializzata. La polizia generale è quella dedicata all'ordine pubblico. La polizia specializzata è quella che il legislatore ha definito come tale. Si distingue dalla polizia generale perché, innanzitutto, è affidata ad autorità differenti (come nel caso del Ministro degli interni in materia di polizia avente ad oggetto gli stranieri). Inoltre è sottoposta a procedure particolari. Infine ha una finalità diversa (che dunque non è il mantenimento dell'ordine pubblico).

Questa distinzione tra gli Interni e la Difesa si spiega con la separazione che esiste in Francia tra l'ambito civile e quello militare, la gendarmeria è infatti una forza militare incaricata della difesa della sicurezza pubblica e del mantenimento dell'ordine, mentre la polizia nazionale è una forza civile. Infine il terzo ministero che si occupa di sicurezza è il Ministero di Giustizia che sanziona gli illeciti per le violazioni di legge. Oggi si assiste ad un allargamento delle competenze in materia di sicurezza ad altri ministeri. Questo riguarda tutti i ministeri a cui non sono affidati compiti di sicurezza, ma che si occupano di organismi che sono sensibili alla mancanza di sicurezza. I più importanti ambiti sono l'istruzione nazionale, i trasporti e, ancora, gli istituti per l'alloggio. Questo modo di procedere si inserisce nell'attuale tendenza ad aumentare il numero di attori della sicurezza in uno spirito di collaborazione e coordinamento molto più ampio rispetto al passato. Infatti, appare sempre più opportuno associare nella pianificazione delle decisioni tutti coloro che sono interessati dall'insicurezza. Così, per esempio, esistono i piani locali di sicurezza



che, dal 1992, riuniscono gli uffici dell'HLM (*Habitat à loyers modérés*, case popolari), i rappresentanti degli enti di trasporto urbano e la municipalità per l'organizzazione della distribuzione delle forze di polizia nella città.

La ripartizione territoriale delle competenze si fa, in Francia, in funzione della distinzione precedentemente analizzata tra polizia giudiziaria e polizia amministrativa.

Il Prefetto, autorità decentrata che rappresenta lo Stato nei dipartimenti, è al centro dell'organizzazione statale della sicurezza in materia di polizia amministrativa. L'entità delle sue competenze spiega perché, in numerosissimi Dipartimenti, il Prefetto è assistito da un viceprefetto per la sicurezza. Non bisogna confonderlo con il Prefetto di polizia che esiste solo a Parigi e che detiene i poteri della polizia municipale, esercitati in nome del Comune.

Il Prefetto può prendere tutte le misure che travalicano il territorio di un Comune qualora ciò sia necessario per preservare la pace, la sicurezza e la salute pubblica. Ha ugualmente la possibilità di sostituirsi ai sindaci che vengono meno alle loro funzioni e può prendere allora provvedimenti sul territorio di un Comune. Esercita allo stesso modo le sue competenze su tutto il territorio di un Dipartimento, così come sul territorio dei comuni in cui la polizia municipale è stata statalizzata. Infatti dopo una legge del 23 aprile 1941, il Consiglio dei ministri può stabilire con decreto, sentito il Consiglio di Stato, di statalizzare la polizia municipale. Ciò ha come conseguenza principale il trasferimento della maggior parte delle competenze di polizia amministrativa dal Sindaco al Prefetto.

Il presidente del Consiglio generale si è visto attribuire solo limitate competenze dalle leggi di decentralizzazione, in particolare in materia di polizia stradale. Il Sindaco ha, dal 1884, lo stesso mandato della polizia amministrativa sul territorio comunale e dunque tutto ciò che riguarda la prevenzione. Anche il contenuto del Codice generale degli enti territoriali è molto generico e lascia quindi al sindaco un ampio margine di discrezionalità. Tuttavia, in virtù di una costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, il Sindaco può solo inasprire le decisioni prese dai Prefetti. Inoltre il giudice amministrativo esercita un forte controllo sulle sue attività. È di fatto vincolato ad alcune norme



specifiche che gli vietano di fare ricorso alla procedura contrattuale o ancora che non gli offrono alcuna possibilità di valutazione discrezionale sull'opportunità dell'azione quando sono presenti le tre seguenti condizioni: la misura è indispensabile per prevenire un grave pericolo che risulta da una situazione particolarmente pericolosa per l'ordine pubblico. Inoltre la sua competenza non può essere oggetto di delega. Infine, a Parigi si applica un regime speciale poiché il potere di polizia è diviso tra il Sindaco e il Prefetto di polizia. Quest'ultimo è, a volte, un'autorità decentrata quando agisce come polizia generale, per esempio in caso di manifestazioni, altre volte un'autorità decentralizzata, quando agisce per conto della città di Parigi in materia di polizia municipale.

La polizia giudiziaria è affidata al Procuratore della Repubblica, sotto la sorveglianza del Procuratore generale e sotto il controllo della Sezione istruttoria. Contrariamente a quanto accade per la polizia amministrativa, qui tutto è rigidamente regolato dai codici e in particolare dal Codice di procedura penale (e dall'articolo 14).

L'istituzione della sicurezza di prossimità è oggetto di numerosi studi dall'inizio degli anni ottanta. Così dal 1997 sono state creati nuovi impieghi, e di conseguenza nuove competenze, per soddisfare questa esigenza. Attualmente ci sono operatori locali di sicurezza e agenti locali di mediazione. I primi, collegati alla DGPN, hanno il compito di "contribuire al miglioramento delle reti di informazione e di azione della polizia nazionale con i suoi partner istituzionali (la giustizia e le altre parti sociali). Ciò comporta un sostegno all'accesso ai servizi di polizia partecipando all'accoglienza e all'orientamento del pubblico. Ma significa anche sostenere le vittime della criminalità e degli atti di inciviltà, ad esempio sostenendole nel disbrigo delle pratiche amministrative; portare un aiuto alla gente all'uscita dalle scuole, nei quartieri e nei trasporti pubblici; migliorare l'inserimento delle comunità straniere e facilitare la loro integrazione". Gli agenti locali di mediazione hanno una funzione preventiva: facilitano il rafforzamento dei legami sociali e cercano di attenuare le tensioni sociali.

3.3. Gli attori della sicurezza e della prevenzione

Solo lo Stato, in Francia, è competente in materia di sicurezza. Questa competenza gli è stata attribuita dalla legge del 1995, a cui si è già fatto riferimento in precedenza. Questa competenza esclusiva dello



Stato può sembrare a priori paradossale se combinata con l'attuale tendenza della legislazione che favorisce lo sviluppo della sicurezza di prossimità. Ma è ormai appurato che lo Stato detiene soprattutto un potere di coordinamento delle politiche pubbliche poste in essere.

Questo non significa, quindi, che tutto viene deciso a Parigi. Infatti esiste da una decina d'anni una nuova tendenza delle politiche pubbliche che favorisce il decentramento territoriale ed amministrativo.

Per quanto riguarda la sicurezza, il decentramento territoriale non comporta l'attribuzione di competenze a microrganismi vicini ai cittadini, ma significa tenere conto delle specificità locali nel prendere le decisioni. Lo Stato resta di conseguenza il solo competente in materia, ma costituisce delle antenne locali per coordinare la sua azione con la realtà della criminalità sul territorio. È così che esistono polizie locali che hanno, ad esempio, il compito di adeguare i loro interventi al contesto locale, ma che dipendono dalla direzione centrale della polizia territoriale che è dipendente a sua volta dal Ministero degli Interni. Certamente a livello locale rimangono le competenze dei Sindaci in materia di prevenzione, ma dal 1941 un decreto del Consiglio dei Ministri, può prevedere, per i comuni di oltre 10.000 abitanti, di statalizzare la polizia municipale, ciò comporta come conseguenza che i poteri del Sindaco vengano trasferiti al Prefetto e che la polizia municipale integri quella nazionale.

Resta il fatto che per permettere un decentramento territoriale, gli effettivi delle forze di polizia e della gendarmeria devono essere distribuiti in maniera adeguata sul territorio, in particolare rispetto alla densità di popolazione. Si discute quindi della necessità di una nuova ridistribuzione della polizia. Le forze dell'ordine sono più numerose proprio nelle zone dove il tasso di delittuosità per abitante è meno elevato. Ma, sia la polizia che la gendarmeria, resistono, con l'appoggio dei rappresentanti politici locali, ad una modernizzazione della loro distribuzione geografica sul territorio.

Infine la sicurezza è interamente correlata, per il Governo attuale, alla collettività. La lotta contro la disoccupazione, l'istruzione scolastica e l'associazionismo di aiuto alle categorie svantaggiate devono ormai essere pienamente coinvolte nelle politiche di sicurezza urbana.



3.3.1. Le Regioni

La ripartizione delle competenze sul territorio nazionale è realizzata, dunque, a svantaggio della Regione che è di fatto il territorio in cui vengono dislocati alcuni servizi dello Stato, come nel caso del servizio regionale della polizia giudiziaria (SRPJ).

3.3.2. I Dipartimenti

La dipartimentalizzazione consiste nell'introdurre, a livello dei Dipartimenti, servizi decentrati che si occupano della lotta contro la criminalità. Questo comporta soprattutto l'inserimento nei dipartimenti di servizi di polizia nazionale. Questo avviene sotto l'autorità del Prefetto. Le nuove strutture che sono state così create dopo l'inizio degli anni Novanta sono infatti incaricate in particolare modo di gestire il personale e i mezzi a disposizione e hanno il compito di migliorare il coordinamento tra i diversi servizi di polizia.

Bisogna quindi distinguere la mancanza di competenze di polizia dei dipartimenti e il fatto che, dopo la legge del 22 luglio 1983, questi ultimi hanno la competenza di diritto comune in materia di politiche sociali. Bisogna quindi considerare che: la politica sociale è fortemente dipartimentale in quanto dipendente dal consiglio generale; il consiglio generale non contribuisce molto alla politica urbana (incentrata sulle zone sensibili)(Sueur J.,1998); la politica penale sfugge completamente alle autorità elette nel dipartimento.

3.3.3. Le municipalità

L'arrivo al Governo della sinistra nel 1997 ha, tuttavia, in parte modificato i dati di riferimento, nella misura in cui la sicurezza, che era una delle priorità del programma del Governo Jospin, è l'oggetto di nuove proposte. Al fine di tenere conto dell'evoluzione della delinquenza, il Governo ha introdotto delle riforme che di fatto mirano a due obiettivi. Il primo è l'allargamento degli attori coinvolti nella lotta contro la delinquenza. Questo si traduce, in particolare in un ricorso maggiore alla tecnica della contrattualizzazione in ambito organizzativo al fine di agevolare la cooperazione di coloro che sono coinvolti nella lotta alla delinquenza.

Così dal 1997 esistono in Francia i Contratti locali di sicurezza (CLS) ai quali aderiscono i rappresentanti dello Stato, ma anche i Sindaci, i membri delle associazioni di quartiere, i rappresentanti dei trasporti



pubblici, ecc. Questa trasformazione esercita un'influenza importante sul diritto alla sicurezza in Francia. Fino ad allora, infatti, la disciplina normativa era l'unica fonte legale in materia di polizia. Non era assolutamente concepibile che lo Stato e le collettività potessero concludere dei contratti in questa materia. Oggi la pratica contrattuale si diffonde sempre di più. I contratti locali di sicurezza ne rappresentano un buon esempio. Tuttavia la dottrina esprime delle riserve su questi contratti, in particolare perché sono stati istituiti da una circolare e tale atto non è, in generale, un atto decisorio, cioè un atto che possa avere degli effetti giuridici. Ma esiste un altro esempio di contratto chiamato "convenzione di coordinamento", istituito dalla legge del 15 aprile 1999, di cui si è già parlato. Queste convenzioni, firmate dai Sindaci e dai Prefetti, hanno ad oggetto l'approntamento di una cooperazione tra le polizie municipali, e tra queste ultime e le altre forze dell'ordine. Certamente queste convenzioni sono concluse tra autorità pubbliche e mirano ad organizzare la gestione della polizia e non a delegarla, ma dal punto di vista giuridico questa procedura è assolutamente nuova, se non addirittura rivoluzionaria. Dall'inizio del secolo i giuristi di diritto pubblico hanno considerato l'attività di regolamentazione in materia di polizia come una manifestazione dell'*imperium* statale. Questo esclude di fatto qualsiasi possibilità di negoziazione nell'elaborazione di questa disciplina. Ora la negoziazione è inerente al contratto. I giuristi francesi hanno tratto come conseguenza da questa teoria che la materia di polizia non può mai essere regolamentata attraverso la forma giuridica del contratto e che solo l'atto amministrativo unilaterale, espressione delle prerogative del potere pubblico dello Stato, può servire da supporto giuridico alla regolamentazione in materia di polizia.

Il secondo obiettivo è quello di non separare più le politiche di prevenzione e di repressione. Di conseguenza viene richiesto agli attori della sicurezza e, in modo particolare, ai poliziotti e ai gendarmi, di favorire la mediazione ed il dialogo nei quartieri afflitti da elevati tassi di delinquenza. Ancora, il diritto di sicurezza viene sconvolto, in quanto è costruito sulla separazione tra polizia amministrativa e giudiziaria e, dunque, tra polizia di prevenzione e polizia di repressione. Queste politiche pubbliche rischiano quindi di provocare alcuni problemi di natura giuridica dal momento che un cittadino che voglia ricorrere contro una misura di polizia, dovrà dividere il suo ricorso e indirizzarsi ad un giudice amministrativo per



quanto attiene la prevenzione e ad un giudice ordinario per quanto riguarda la repressione. Evidentemente non si tratta che di un'ipotesi, dal momento che i giudici non si sono ancora dovuti confrontare con tale eventualità, che rimane, per ora, un caso scolastico.

3.3.4. I quartieri

I quartieri non hanno competenze in materia di sicurezza. Non hanno capacità politica elettiva.

In compenso, i quartieri hanno rappresentato l'unità territoriale operativa di approccio ai problemi di sicurezza. I quartieri sensibili sono elencati in diverse amministrazioni (Educazione Nazionale, Polizia, Ministero della Città che definisce le Zone di Educazione Prioritaria, le Zone Urbane Sensibili, le Zone Franche Urbane, ecc.).

Nel 1990 i territori interessati riunivano 3 milioni di persone, ma questo numero sta crescendo con le nuove disposizioni prese dal governo. La legge del 14 novembre 1996 che istituiva il "patto di rilancio della città" ha individuato 750 Zone Urbane Sensibili che contano 4,688 milioni di abitanti. Sono stati destinati loro degli aiuti pubblici, principalmente per il ripristino degli alloggi, ma anche per la promozione di imprese (attraverso crediti di imposte) per i cittadini più svantaggiati di queste zone (Goldberger M.F., Choffel Ph., Le Toqueux J.L., 1998).

Per di più, da 5 anni, c'è la tendenza ad organizzare le politiche municipali a livello di quartiere. I CCPD (consigli comunali di prevenzione della delinquenza) furono creati dallo Stato a seguito del rapporto di Gilbert Bonnemaïson nel 1982: si insediavano nei comuni che lo volevano. In alcune città sono sostituiti dai piani di quartiere. Si parla così di Consigli Decentrati di Prevenzione della Delinquenza (CDPD). Questa iniziativa è di competenza solo della municipalità e non dello Stato.

3.3.5. Gli organismi misti

I CCPD sono l'esempio di organismi misti che mettono in relazione il sindaco e il rappresentante dello Stato, il prefetto. Queste commissioni non dispongono di un potere di regolamentazione. Esse non possono che favorire la conclusione di un contratto, esercitando le loro funzioni di coordinamento.



In alcuni agglomerati territoriali esiste un tentativo di coordinare le politiche di prevenzione di diverse municipalità attraverso la creazione dei CIPD (Consigli Intercomunal di Prevenzione della Delinquenza). Nessuno studio sistematico è disponibile sul loro funzionamento. Diverse informazioni rivelano che queste strutture faticano ad essere attive quanto più le rivalità politiche tra le municipalità sono rilevanti.

3.3.6. *Gli organismi tecnocratici pubblici*

Dopo la nomina di Lionel Jospin a capo del governo, una istituzione interministeriale si riunisce regolarmente: il Consiglio della Sicurezza Interna. Alla conclusione delle riunioni del consiglio, il governo rivela le nuove strategie della politica futura: riorganizzazione della polizia (la localizzazione dei commissariati di polizia), il tentativo di sperimentare la polizia di prossimità, ecc.

I ministeri finanziano programmi di studio e di ricerca. Alcuni dispongono di organismi che combinano azioni di formazione (attivazione di seminari) ed *expertise*.

Il più importante è l'IHESI (*Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure*) creato dal Ministro degli interni Pierre Joxe nel 1989. L'IHESI pretende di essere interdisciplinare e interministeriale, ma di fatto dipende dal Ministero degli Interni, gli agenti di polizia infatti sono preponderanti al suo interno. Vi lavorano un centinaio di persone. Ha come obiettivo quello di "riunire i quadri responsabili, appartenenti agli organi pubblici, ai dirigenti di massimo livello degli altri settori di attività della nazione, per approfondire le loro conoscenze in materia di sicurezza attraverso lo studio in comune dei problemi che si hanno in questo campo. È incaricato di condurre degli studi e delle ricerche in materia di sicurezza e collabora, a questo scopo, con le università, gli istituti d'insegnamento superiore e di ricerca, così come con gli organi che concorrono negli interventi in tema di sicurezza" (articolo 1 del decreto del 10 settembre 1991 che riguarda l'organizzazione dell'IHESI). Ha realizzato un centro di documentazione, una rivista (*Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*), un seminario nazionale, uno regionale ed uno europeo (dopo il 1999). Questi seminari sono aperti agli operatori di polizia, ai magistrati, ai giornalisti, agli alti funzionari (prefetti, ecc.), agli imprenditori: dalla loro attivazione, sono stati seguiti da mille persone. Un centro di



engineering della sicurezza offre un sostegno alle municipalità che desiderano stipulare un Contratto Locale di sicurezza. Sono finanziate anche delle ricerche, realizzate da parte di docenti universitari o da consulenti.

La Gendarmeria Nazionale ha realizzato un Centro di ricerca dopo il 1998. L'équipe coinvolge 5 persone. Finanzia studi e ricerche nel campo della sicurezza. Ne è testimonianza l'apertura recente di questo organismo ad attività non solo a carattere militare, ma di ricerca.

L'Istituto di Alti Studi della Giustizia è un ente di formazione del Ministero della Giustizia. Organizza corsi di formazione e cicli di conferenze.

3.3.7. Gli altri organismi

La creazione dei Contratti Locali di Sicurezza deve essere preceduta da una Diagnosi Locale di Sicurezza. Questo aspetto, voluto dallo Stato, ha dato un impulso notevole alle imprese di sicurezza che conducono analisi di valutazione a livello municipale. Molte imprese hanno attività ben avviate e fanno concorrenza all'IHESI nel campo degli studi di valutazione sulla sicurezza: l'IHESI realizza un quarto delle diagnosi, le due maggiori imprese la metà, e il restante è realizzato dalle stesse municipalità, attraverso le proprie risorse, o ancora da piccole agenzie di *audit*.

L'ampliamento degli attori include anche nuovi soggetti, cioè le autorità amministrative indipendenti che sono il corrispondente francese delle famose QUANGOS inglesi.

In materia di sicurezza, vanno citate tre istituzioni principali. La prima è la Commissione nazionale informatica e libertà, *Commission nationale informatique et libertés* (CNIL), creata nel 1978, che ha la funzione di verificare che i dati informatici siano trattati nel rispetto del principio della *privacy*.

La seconda è la Commissione nazionale di controllo delle intercettazioni per la Sicurezza, incaricata di controllare il rispetto delle disposizioni di legge e di verificare la legalità delle intercettazioni telefoniche. È nata da una legge del 1991.



Infine l'ultimo è il Consiglio superiore della Deontologia della sicurezza. Non è ancora stato creato, ma il progetto di legge che propone la sua istituzione è attualmente in fase di discussione in Parlamento. Si tratterà di costituire un organo di controllo dell'insieme dei soggetti che garantiscono la sicurezza (funzionari nazionali, locali, imprenditori). Questo progetto di legge è molto interessante, in quanto tiene conto dell'evoluzione delle politiche pubbliche ed include, quindi, in maniera consistente, tutte le professioni che esercitano un'attività connessa alla sicurezza. Ma il Guardasigilli ha già indicato che il personale penitenziario non sarà coinvolto. Si può temere che questa istituzione tardi ad essere introdotta e che, se nascerà, la sua importanza sarà molto più limitata rispetto a quella inizialmente prevista.

3.3.8. La magistratura

Il procuratore della Repubblica è il rappresentante del pubblico ministero ed esercita d'ufficio l'azione penale. Per questo riceve le denunce e decide in quale maniera procedere.

È collocato presso il *Tribunal de grande instance* e dirige l'attività dei funzionari e degli agenti di polizia giudiziaria nell'ambito di competenza del Tribunale. Decide sulle misure di restrizione della libertà personale (*più precisamente dovrebbe trattarsi delle misure precautelari di tipo custodiale, ndt*).

Il giudice istruttore è, a differenza del Procuratore della Repubblica, un magistrato e beneficia di conseguenza dell'indipendenza accordata dalla Costituzione al potere giudiziario. Il Guardasigilli, Ministro della Giustizia, non dispone di alcun mezzo di pressione giuridica sulla sua attività, ma accade spesso che fissi degli orientamenti nel quadro della determinazione di una politica generale. D'altra parte, non può in alcun caso orientare il lavoro del magistrato in uno specifico processo. Come indica già il suo nome, il giudice istruttore ha l'incarico di istruire le cause a cui il Procuratore ha deciso di dare seguito. A questo fine dispone della facoltà di compiere atti di polizia giudiziaria.

4. LE FORZE DI POLIZIA

Il termine "forze di polizia" è troppo limitato per la Francia dal momento che, oltre alla polizia, esistono la gendarmeria ed agenzie di sicurezza private.



4.1. Le forze di polizia e le leggi

Ci sono dunque tre diverse forze dell'ordine: la polizia nazionale (120.000 uomini), la gendarmeria nazionale (100.000 uomini) e la polizia municipale (15.000 uomini). Bisogna distinguere poi tra le forze dell'ordine e coloro che detengono il potere decisionale in materia di sicurezza. Per quanto riguarda le competenze delle forze dell'ordine, bisogna rifarsi sia al loro statuto sia al codice deontologico che regola la polizia nazionale e quella municipale. Questo codice non si sostituisce allo statuto, ha principalmente uno scopo pedagogico e favorisce la trasparenza nelle relazioni delle forze dell'ordine con i cittadini.

La polizia nazionale è posta sotto l'autorità del Ministro degli Interni e, a livello locale, sotto l'autorità dei Prefetti e dei nuovi direttori dei dipartimenti di polizia nazionale competenti in materia di sicurezza pubblica, di informazioni generali e di polizia aeroportuale e di frontiera. La caratteristica principale è la sua eterogeneità, dal momento che è suddivisa in numerosissimi servizi, cosa che pone, in primo luogo, problemi di coordinamento. Dipendono in particolare dal Ministero degli Interni la direzione generale della polizia nazionale (DGPN), che anima le direzioni amministrative e i servizi centrali, e l'ispezione generale della polizia nazionale (IGPN). La DGPN comprende un gabinetto e diverse unità: l'unità di coordinamento della lotta anti-terrorismo (UCLAT), che è nata nel 1884, l'unità di ricerca "assistenza, intervento, deterrenza" (RAID), creata nel 1987 e l'unità di coordinamento dell'azione preventiva. Le direzioni amministrative crescono di importanza nella misura in cui si occupano di elaborare la nuova progettazione sulla modernizzazione della polizia. A questo scopo, una direzione speciale è stata creata con la legge dell'8 agosto 1985. Tre servizi centrali costituiscono le direzioni attive. La prima è la direzione centrale della polizia giudiziaria (DCPJ). Si occupa della grande criminalità (racket della prostituzione, crimini e delitti contro la persona, attentati alla sicurezza dello Stato, criminalità economica e finanziaria), è in contatto diretto con l'INTERPOL, ed infine si occupa della polizia tecnica e scientifica. Il secondo servizio è la direzione di sorveglianza del territorio (DST) ed ha un'unica attività: il controspionaggio. Per ultima la direzione centrale della polizia territoriale nata nel 1992, che ha il compito di mettere in atto la politica di dipartimentalizzazione della polizia nazionale. Il decentramento di tutti questi servizi amministrativi è organizzato a livello locale sia per



quel che riguarda i servizi amministrativi sia per quel che riguarda la polizia attiva. Le polizie urbane sono organizzate all'interno dei dipartimenti, dei distretti e delle circoscrizioni. La polizia giudiziaria è istituita presso le Regioni (SRPJ).

Dopo la legge del 28 settembre 1948, la polizia è regolata da uno statuto speciale che vincola gli operatori della polizia ad alcuni obblighi particolari, ma garantisce loro altri vantaggi (sono privati del diritto di sciopero, ma godono di indennità superiori rispetto a quelle degli altri funzionari). Il codice di procedura penale opera inoltre una distinzione, in materia di polizia giudiziaria, tra gli ufficiali di polizia giudiziaria (OPJ) e gli agenti di polizia giudiziaria (APJ). I Sindaci, i direttori e vicedirettori, gli ufficiali e gli agenti della gendarmeria, i controllori generali e i commissari di polizia nazionale sono tutti di diritto OPJ. Ricevono le querele e le denunce, procedono nelle inchieste relative ai crimini ed ai delitti in commessi in flagranza e possono decidere sulle misure di restrizione della libertà personale (*più precisamente dovrebbe trattarsi delle misure precautelari di tipo custodiale, ndt*).

L'esercizio delle loro competenze è limitato al territorio in cui esercitano abitualmente le loro funzioni. Tutti gli altri membri della polizia e della gendarmeria nazionale hanno la qualifica di APJ. I loro poteri sono molto più ridotti e, in pratica, assistono gli OPJ e redigono i processi verbali. Si distinguono dai "vice APJ", tra i quali figurano gli operatori della polizia municipale le cui competenze si riducono alla redazione di rapporti indirizzati ai loro superiori gerarchici.

La gendarmeria è una forza militare posta sotto l'autorità del Ministro della Difesa. Esercita una funzione di polizia militare, di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria. È organizzata nell'ambito della direzione generale della Gendarmeria nazionale e dell'Ispettorato generale della Gendarmeria. Comprende alcuni corpi specializzati come la guardia repubblicana, la gendarmeria marittima, la gendarmeria aerea, dei trasporti aerei o ancora il nucleo speciale per la sicurezza nucleare. A questi si aggiunge il famoso gruppo d'intervento della gendarmeria nazionale (GIGN). La gendarmeria ha una organizzazione territoriale che rientra nell'ambito dell'organizzazione generale dell'amministrazione, dalla regione militare al cantone. In ogni dipartimento è insediato un nucleo di gendarmeria che si suddivide in compagnie e poi in brigate. Tradizionalmente la polizia nazionale è più radicata nelle città e la



gendarmeria nelle zone rurali, ma queste due forze dell'ordine sono diventate poco a poco sempre più intercambiabili.

Nell'ottobre 1984, c'erano 5.641 agenti di polizia municipale ripartiti in 1.748 comuni, nell'ottobre 1993 sono 10.977 in 2.849 comuni. 15.000 è il loro numero stimato nel 1998. In 2.839 comuni si ha una copresenza della polizia nazionale o della gendarmeria e della polizia municipale.

Il quadro della polizia municipale è molto cambiato in questi ultimi anni. Le polizie municipali dal 1941, data a partire dalla quale la maggior parte di esse sono state statalizzate, tendevano ormai a sparire. Poi, con le leggi sul decentramento del 1982, i comuni che godevano di fatto di una più grande capacità ed autonomia finanziaria si sono dotati sempre più delle polizie municipali. Tutto ciò poneva numerosi problemi poiché dal punto di vista normativo la polizia è un servizio di cui lo Stato ha il monopolio. Ma la dottrina si è lentamente evoluta su questo punto. Il secondo problema che la polizia municipale poneva era rappresentato dal fatto che essa viveva in un'area caratterizzata dall'assenza del diritto, dal momento che non c'era nessuno statuto in vigore che la riguardasse. Questa *impasse* è ormai superata grazie ad una legge dell'aprile 1999 che ha determinato tanto lo statuto che le competenze della polizia municipale. Questa è e rimane prima di tutto al servizio del Sindaco che dispone autonomamente dei poteri normativi in materia di polizia amministrativa. Possono dunque elevare dei verbali, essenzialmente in materia di sicurezza stradale e procedere ai controlli di identità, soltanto quando si inseriscano in un'azione preventiva e non al fine di effettuare, per esempio delle ricerche di identità. Questa legge è interessante dal momento che riassume abbastanza bene l'attuale politica in tema di sicurezza. Infatti a fianco delle competenze in materia di polizia amministrativa, la polizia municipale si è vista attribuire alcune competenze di polizia giudiziaria. Quindi le politiche pubbliche tendono in primo luogo a non separare più la prevenzione dalla repressione.

Esistono pochissime disposizioni normative che riguardano le imprese di sicurezza, "la sicurezza privata". Questo spiega perché il ministro degli Interni, all'epoca del Dibattito di Villepinte, ha espresso la volontà del governo di proporre un progetto di legge sul tema delle società di



vigilanza private. A tutt'oggi tuttavia, il progetto non è mai stato depositato in Parlamento. L'unica legge in vigore è quindi la legge n° 83/629 del 12 luglio 1983. Questa riguarda le società di sorveglianza, di vigilanza, di scorta e trasporto valori. Questa legge dà una definizione molto restrittiva delle società di vigilanza e di sorveglianza, che possono essere solo quelle che propongono dei servizi aventi ad oggetto la sicurezza di beni mobili o immobili così come delle persone connesse con la sicurezza di questi beni. La sorveglianza non può essere realizzata nelle aree pubbliche. La legge richiede anche delle garanzie relative all'integrità e alla deontologia degli agenti di vigilanza privata. Queste società sono sottoposte ad un rigido controllo amministrativo, sia per gli aspetti che riguardano la loro istituzione (è necessaria un'autorizzazione amministrativa rilasciata dalla Prefettura) sia per quanto riguarda le condizioni che consentono l'armamento delle guardie.

4.2. Le riforme

I progetti di riforma che attualmente riguardano le forze dell'ordine sono poco numerosi. Al momento dell'insediamento del nuovo Governo di Lionel Jospin, erano tre: uno sulla polizia municipale, uno sugli istituti di vigilanza privati e infine l'ultimo sulla nuova redistribuzione delle forze dell'ordine sul territorio nazionale.

Il primo è già entrato in vigore, il secondo non è mai stato depositato sui banchi del Parlamento e il terzo è ancora in fase di studio. In effetti, il Consiglio della sicurezza interna (*Conseil de la sécurité intérieure*), che riunisce i ministri e gli alti funzionari incaricati delle politiche di sicurezza e che è sottoposto all'autorità del Primo ministro, ha disposto, il 27 aprile 1998, il principio della nuova redistribuzione degli effettivi da allora al 2002. Tuttavia questa decisione non sarà oggetto di alcuna legge, in quanto la Costituzione non lo prevede. Bisogna aggiungere che, nella pratica, questa nuova redistribuzione delle forze dell'ordine si rivela molto più delicata di quanto il Governo non avesse immaginato e incontra l'ostilità di numerose persone e, in particolare, dell'opinione pubblica, dei rappresentanti politici locali e dei sindacati di polizia. Gli abitanti dei Comuni e degli altri quartieri interessati non esitano a scendere in strada, spesso guidati dai loro rappresentanti locali (senza dubbio la *lobby* più influente in Francia), per manifestare il loro malcontento nei confronti di questa politica. I sindacati di polizia vedono nella nuova redistribuzione delle forze dell'ordine una perdita dei loro territori rispetto alla gendarmeria (si ricordi che il territorio



nazionale è diviso in zone di polizia e zone della gendarmeria): essi hanno unito i loro sforzi con i rappresentanti politici locali per bloccare la riforma. È dunque possibile esprimere dei dubbi sulla realizzazione in tempi brevi di questa nuova redistribuzione delle forze dell'ordine.

In Francia la polizia di prossimità è stata presentata come una necessità in modo ricorrente dal 1973. Ma le cifre disponibili mostrano che le parole non sono state seguite dalle riforme sul campo. La tabella seguente presenta l'evoluzione degli effettivi di polizia di prossimità, ossia gli agenti di quartiere (*îlotiers*).

	1993	1994	1995	1996	1998
Numero di isolati	2512	2645	2719	2472	2592
Numero di <i>îlotiers</i>	4298	4344	4186	3814	3802
Numero di poliziotti ausiliari	1947	2131	2392	2348	2023

Fonte: Assemblea Nazionale, Rapporto sul progetto di legge finanziaria per il 1998, allegato n°25.

Si può notare che, se il numero di quartieri, ossia di zone, che dovrebbero beneficiare della polizia di prossimità aumentano; così non avviene per gli effettivi della polizia. Dall'inizio degli anni '80, il numero degli *îlotiers* diminuisce.

Il governo attuale nel 1999 ha lanciato un progetto sperimentale di "fidelizzazione della polizia nazionale". Dal settembre 1999, la sperimentazione è stata condotta in 67 zone (che riuniscono 2,3 milioni di persone). Si tratta dell'attestazione della presenza di polizia nei quartieri poveri dei grandi agglomerati urbani attraverso l'uso della tecnica della divisione in quartieri (c.d. *îlotage*). Ma, invece di destinare a questo scopo gli effettivi disponibili, è assegnata ad un dato quartiere una squadra di polizia permanente. Il proposito è quello di cambiare la percezione della polizia nei quartieri, ma anche la percezione che i poliziotti hanno del lavoro di prossimità quasi fosse un'attività di scarso prestigio e rilevanza (un'attività di serie B per la polizia). Non esistono valutazioni in merito a questa sperimentazione. Le informazioni di cui disponiamo ci fanno ritenere che queste iniziative del Ministero degli Interni siano poco o per nulla articolate con le iniziative prese dalle municipalità.

È in preparazione un piano di ampliamento della polizia di prossimità che dovrebbe essere attuato tra l'aprile 2000 e il luglio 2002. Il governo insiste sulla "logica del progetto" attraverso la ripartizione della polizia, dunque ad un livello più ampio dei quartieri. Le zone prioritarie



saranno quelle che rispondono a criteri oggettivi in tema di livello di criminalità (sono 26 i Dipartimenti considerati prioritari). Il governo intende proseguire nell'assegnazione di 1.000 poliziotti a compiti di prossimità: questa azione iniziata nel 1999 sarà continuata nel 2000 a beneficio dei 26 dipartimenti prioritari. I 13.000 ausiliari di sicurezza (*emplois jeunes*) alla fine del 1999, saranno 20.000 alla fine del 2000 e parteciperanno a questa polizia di prossimità. È inoltre annunciato un piano di formazione del personale alle strategie della polizia di prossimità che dovrebbe coinvolgere nel 2000 9.000 poliziotti. Sono istituiti degli ufficiali di collegamento della polizia per agevolare il contatto della polizia con il proprio territorio di riferimento e con le domande di utenti o clienti. I sindacati di polizia criticano la scarsità di mezzi destinati a questa riforma e l'utilizzo della CRS (polizia di mantenimento dell'ordine) nella polizia di prossimità.

In Francia la caratteristica più evidente di questa organizzazione delle forze dell'ordine è la sua grandissima eterogeneità. Numerose critiche le sono state rivolte a questo riguardo, contestando la mancanza di coordinamento tra le forze dell'ordine. Organismi come la DGPN hanno tuttavia l'obiettivo di agevolare un coordinamento dei servizi, ma la "guerra di polizie" (tra servizi) continua a paralizzare la loro effettiva presenza sul territorio. Di fronte a questo insuccesso nel coordinamento, i poteri pubblici hanno cercato di reagire proponendo un nuovo modello: il partenariato. Quest'ultimo si distingue dal coordinamento per diversi aspetti. Da una parte, non si rivolge più alle sole forze di polizia, ma a tutti gli attori della sicurezza: organismi di trasporto, organismi che gestiscono la locazione delle abitazioni, o ancora associazioni che favoriscono l'integrazione dei soggetti esclusi. Dall'altra parte, il partenariato, in quanto organizzato in maniera contrattuale, lascia un maggior margine di manovra ai diversi protagonisti.

5. GLI STRUMENTI DELLA COLLABORAZIONE

5.1. La sicurezza nazionale e i programmi di prevenzione

Dall'inizio degli anni '80, sono stati avviati dal governo dei programmi di prevenzione. Tutti questi programmi vengono riuniti nella "politica



della città” alla fine degli anni '80. Questi programmi hanno in comune la natura contrattuale, ossia il fatto di essere istituiti attraverso delle convenzioni tra lo Stato e le collettività locali, e addirittura negli ultimi anni con altre organizzazioni.

Troviamo due grandi categorie di organizzazione: l'una orientata verso la “prevenzione della delinquenza” o verso la sicurezza, e l'altra verso la riqualificazione dei quartieri (qualità della vita, partecipazione dei cittadini, ecc.) e chiamata “politica della città”. Queste due si compenetrano in modo tale da impedire ogni facile confronto.

La prima categoria, inizialmente fondata sulla “prevenzione della delinquenza”, si sta evolvendo oggi verso la nozione di “sicurezza”.

Abbiamo ricordato nel 1982-83 il CNPD (Consiglio Nazionale di Prevenzione della Delinquenza) e i CCPD (consigli comunali) attivati con l'impulso di G. Bonnemaïson. Saranno seguiti dai Consigli Nazionali di Sviluppo Sociale dei Quartieri: sono i precursori della politica della città. Esistono oggi circa 850 CCPD, di cui non si conosce l'attività (è nulla, debole, intensa?). Esistono alcuni CDPD (consigli dipartimentali), ma non si sa quanti siano, ed è nota la loro fragilità.

Parallelamente ai CCPD, alcune iniziative del governo connesse ai problemi della polizia hanno sviluppato i PLS (piani locali di sicurezza), e questo fin dal 1992. Questi piani dipartimentali di repressione si sviluppano senza legami con i piani dipartimentali di prevenzione (circolare sulla prevenzione del 13 febbraio 1997). Nel 1997, i piani di sicurezza diventano i Contratti Locali di Sicurezza. La prevenzione e la repressione si presumono coordinate in questi nuovi piani. Ma, concretamente, un coordinamento tra CCPD (prevenzione) e CLS (sicurezza) non è ancora stato trovato.

La seconda branca è quella della politica della città.

Dal 1988 è stato istituito il Consiglio Nazionale delle Città *Conseil National des Villes* (organismo d'orientamento), il Comitato Interministeriale delle Città *Comité Interministériel des Villes* (organismo decisionale presieduto dal Primo Ministro) e la Delegazione Interministeriale per la Città *Délégation Interministérielle à la Ville* (amministrazione portante). Quest'ultima, la DIV, riuniva il CNPD e la CNDSQ.



Dal 1991, è stato creato il ministero della Città. Verrà dotato di un proprio budget nel 1994. Questo ministero avrà lo status di ministero di Stato o di Segretariato di Stato. Il ministro sarà il più alto responsabile, o verrà assegnato ad un superministero o ancora al Primo Ministro. Il ministero della città dipende dal ministero delle Infrastrutture per la sua dotazione, la remunerazione del suo personale. Come nota J.P. Sueur (1998, 67), non è mai stata operata la scelta tra un organismo interministeriale e l'organizzazione propria di un ministero.

I “programmi città” sono contrattuali. “Un contratto di città è un programma elaborato in modo congiunto da una o più collettività locali e dallo Stato”, con l’obiettivo di lottare contro i processi di esclusione e per l’inserimento sociale dei quartieri sfavoriti nella città. Deve, in principio, costituire il quadro contrattuale unico tra lo Stato e le collettività locali. Dal 1994 interessa 1.300 quartieri di 750 comuni situati in 215 *agglomération* (Sueur, 1998, 72). Il contratto è globale (riguarda un quartiere individuato nella città intera), flessibile (la zona che stipula il contratto può essere un comune, un’*agglomération* o un dipartimento). Ha come obiettivo lo sviluppo sociale, i servizi pubblici, lo sviluppo economico e la prevenzione della delinquenza, ciò lascia un ampio margine di interpretazione e di libertà. I 215 contratti di città firmati dai 750 comuni associano i consigli generali (degli 86 interessati, 49 consigli generali lo hanno firmato), gli uffici HLM (41 lo hanno firmato), le Casse di sussidio familiare (che distribuiscono gli aiuti sociali, 48 lo hanno firmato).

Praticamente, il rapporto Sueur riconosce, come le precedenti valutazioni, che le logiche globali d’agglomerazione e di intercomunalità non si sono imposte. L’approccio resta a favore del quartiere o del comune. Riconosce inoltre che la valutazione dei bisogni non ha anticipato la definizione degli obiettivi.

I GPU, grandi progetti urbani, nati nel 1994, rappresentano un programma specifico della politica della città. Il programma è incentrato sul “reinserimento” dei quartieri nella città, con stanziamenti dello Stato dell’ordine di 250 milioni di Franchi in 5 anni. Oggi esistono 13 GPU. Nessuna zona è stata selezionata sulla base di criteri oggettivi e formalizzati (tasso di delittuosità, ecc.).



Tutte queste “zonizzazioni” (ZUS, GPU, ecc.) si giustappongono o si sovrappongono. I differenti contratti si sovrappongono senza essere integrati nel “*contrat de ville*”, come dovrebbe teoricamente accadere.

I piani di prevenzione esistono anche in ambito scolastico, attraverso l’impulso del Ministero dell’Educazione Nazionale. Dal 1992 al 1997, 4 piani sono stati presentati dai ministri che si sono succeduti (Lionel Jospin, Jack Lang, François Bayrou). Nel gennaio 1998, un piano dell’attuale ministro, Claude Allègre, vuole concentrare le risorse su alcune università. Dagli anni ’90, le istituzioni hanno dichiarato di voler aumentare il numero di personale presente negli istituti, di aprire le scuole al loro territorio (si tratta della creazione dei comitati di sviluppo sociale, che sono aperti alla polizia, alla giustizia e ad altri attori della vita di un quartiere). Nel 1996, il ministro aveva annunciato la creazione di “dispositivi di soccorso” in partenariato con la giustizia minorile (la protezione giudiziaria dei giovani che riunisce gli operatori sociali al servizio della giustizia) per allontanare dagli istituti gli studenti che creano problemi senza lasciare gli stessi in mezzo ad una strada.

I progetti attuali non intendono più scindere la prevenzione dalla repressione. È per questo che prevedono sia misure per agevolare l’integrazione delle Comunità straniere che vivono in Francia, sia nuove sanzioni penali. Per quanto riguarda queste ultime, attualmente il Ministero della Giustizia prepara numerosi progetti per consentire ai magistrati di prendere decisioni non soltanto più adeguate, ma anche in maniera più rapida. Tra i provvedimenti preventivi che devono essere sviluppati figura anche la prevenzione dei delinquenti recidivi. La sicurezza di prossimità implica inevitabilmente una giustizia di prossimità. Per raggiungere questo obiettivo, sono attualmente istituite le Case della Giustizia e del Diritto, così come i gruppi locali di trattamento della delinquenza, insediati nei quartieri problematici. Infine, la delinquenza dei minori rimane attualmente una delle preoccupazioni più sentite.

5.2. Forme e condizioni del finanziamento dei progetti.

I progetti di partenariato sono finanziati dallo Stato e dalle collettività locali. Ma come ha sottolineato il rapporto Sueur, per il fatto della presentazione del bilancio, è impossibile avere una visione chiara



dell'ammontare dei finanziamenti "politica della città" o "prevenzione della delinquenza", considerando il modo in cui i fondi sono allocati. Inoltre gli importi disponibili sono quelli dei progetti di legge, non quelli esecutivi.

L'attribuzione dei fondi è legata alla definizione delle zone da parte dello Stato che assegna, sulla base di questo criterio, i finanziamenti (Cf. sopra). Questo vale per ZUS, GPU, e anche per le Zone di Educazione Prioritarie. Non c'è connessione con il raggiungimento di obiettivi (come la riduzione della delinquenza). Non esistono, in Francia, disposizioni di valutazione degli effetti delle politiche di prevenzione della delinquenza o delle politiche della città. Si parla di logica dei finanziamenti a pioggia (*"logique de guichet"* lett. *"logica da botteghino"* n.d.t.).

Esiste anche un finanziamento per "impieghi giovanili" (*"emplois jeunes"*) da parte dello Stato che è una risorsa per le politiche della città, di prevenzione e di sicurezza. Questi impieghi sovvenzionati permettono il reclutamento di poliziotti nazionali (gli Ausiliari Locali di Sicurezza), di agenti di polizia municipale, di personale all'interno dei contratti di città, negli uffici HLM, negli enti di trasporto pubblico, ecc.

Esistono ugualmente finanziamenti da parte dell'Unione Europea per gli obiettivi regionali (1 e 2) e per l'obiettivo 3 relativo all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale. Attraverso "l'obiettivo 2" sono stati finanziati 90 contratti di città. Peraltro, la politica della città è interessata da tre programmi di iniziativa comunitaria (PIC) della Commissione: il PIC Urban (13 aree in Francia sono interessate) il PIC Régis, il PIC Impiego e Risorse Umane. Ma, considerando la maniera in cui la DIV assicura la rendicontazione, i finanziamenti europei sono poco chiari: non si sa precisamente a quali azioni siano destinati (Sueur, 1998: 55).

5.3. Come è organizzato il partenariato?

Esiste un partenariato organizzato all'interno delle stesse forze dell'ordine. Si parla quindi di ciò che in Francia viene chiamato coordinamento. Data l'estrema eterogeneità dei servizi che si occupano di sicurezza, bisogna prevedere dei dispositivi per metterli in relazione tra loro. Questo è avvenuto con la creazione, nel 1966, della polizia nazionale, che riuniva tutti questi servizi, e soprattutto della DGPN che ha proprio la funzione di pianificare questo coordinamento.



Il partenariato è organizzato tra lo Stato e le collettività locali per le politiche della città e di prevenzione della delinquenza. Per le politiche di sicurezza (Contratti Locali di Sicurezza), il partenariato comprende gli HLM, i trasporti pubblici, la polizia municipale, la giustizia, ecc....senza alcun limite.

Gli organismi di partenariato sono i CCPD e il consiglio che riunisce i partner dei contratti locali di sicurezza CLS. La metodologia è contrattuale, attraverso il contratto di città o il contratto locale di sicurezza.

5.4. La legge sulla sicurezza urbana

Non esiste una legge incentrata sulla sicurezza urbana. La principale legge generale emanata recentemente è la legge n° 95-73 del 21 gennaio 1995, recante disposizioni di orientamento e di programmazione sul tema della sicurezza (LOPS, detta Legge Pasqua, dal nome del Ministro degli Interni dell'epoca).

Questa è una legge quadro in materia di sicurezza. Per la prima volta, riconosce la sicurezza quale diritto fondamentale, ossia con valore costituzionale. Dà allo Stato l'intera competenza per regolamentare la materia. Per questo motivo la legge rinforza il ruolo del Prefetto in materia di prevenzione della delinquenza e dell'insicurezza. Per raggiungere questo obiettivo, la legge prevede la possibilità:

- di installare nelle aree pubbliche dei sistemi di videosorveglianza;
- di stabilire un regime di autorizzazione preventivo per la realizzazione di progetti di pianificazione di attrezzature collettive e altre grandi costruzioni, così da definire la loro conformità alle esigenze di sicurezza delle persone e dei beni;
- di vietare la detenzione di oggetti pericolosi durante le manifestazioni pubbliche.

La legge prevede inoltre lo sviluppo da parte degli organi pubblici della polizia di prossimità e il rafforzamento delle strategie di coordinamento tra le forze dell'ordine.

Ma la legge, con l'articolo 7, dà anche spazio al sindaco e prevede che sia reso partecipe della definizione delle politiche di prevenzione.

Bisogna sottolineare che la legge favorisce l'integrazione tra urbanesimo e sicurezza: anche quando si costruiscono abitazioni per 5000 m² o 2000 m² di edifici commerciali, istituti scolastici per più di



100 alunni, la legge prevede che debba essere realizzato uno studio sulla sicurezza che valuti le conseguenze apportate da questi progetti (articolo 11).

Allo stesso modo, la legge (articolo 12) prevede delle disposizioni riguardo alla sorveglianza e alla vigilanza degli immobili che divengono obbligatorie quando l'importanza di questi immobili o la situazione lo richieda. Il gestore deve prevedere la predisposizione di un servizio di sicurezza interno o esterno.

Queste disposizioni favoriscono lo sviluppo di un mercato privato della sicurezza e pongono lo Stato in un nuovo ruolo: è tendenzialmente sempre meno in grado di organizzare in prima persona le forze di polizia per rispondere direttamente alla richiesta di sicurezza.



Note

¹ Per una sintesi, si veda ROCHÉ S. (1999).

² e raccolto in una scala in cui i gradi traducono l'intensità (BUI TRONG L. (1993)).

³ per i quartieri si veda ROCHÉ S. (1996), per gli istituti scolastici si veda PAYET J.P. (1992).



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Bibliografia

BUI TRONG L. (1993), *L'insécurité des quartiers sensibles: une échelle d'évaluation*, in "Les cahiers de la sécurité intérieure", 14, agosto-ottobre, pp. 235-247.

CONKLIN J.E. (1975), *The impact of crime*, New-York, Mac Millan Publisher.

GOLDBERGER M.F., CHOFFEL Ph., LE TOQUEUX J.L. (1998), *Les Zones Urbaines Sensibles*, in "Insee Première", 573, pp. 1-4.

PAYET J.P. (1992), *Civilité et ethnicité dans les collèges de banlieue*, in "Révue française de pédagogie", 10.

ROCHÉ S. (1996), *La Société Incivile*, Paris, Seuil.

ROCHÉ S. (1999), *Les chiffres et les mots de la délinquance*, in "Sciences Humaines", hors série 26, settembre-ottobre, *La France en mutation*, pp. 57-59.

SUEUR J.P. (1998), *Demain la ville*, Paris, La Documentation Française, rapporto per il Ministro del Lavoro e della Solidarietà.

WILSON J.Q., KELLING G.L. (1994), *Vitres cassées*, in "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 15, 1° trimestre, pp. 163-180, traduzione da (1982) *Broken Windows*, in "Atlantic Monthly", March, pp. 29-38.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



L'INGHILTERRA E
IL GALLES

di

John Malkin

(con la supervisione scientifica)

di Tim Hope e Richard Sparkj



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



1. UNO SGUARDO D'INSIEME

La centralità del tema “legge e ordine” viene ad affermarsi durante la campagna elettorale che porta, nel 1979, all’elezione del governo conservatore; questo Governo aveva sostenuto l’aumento della spesa per il sistema di giustizia penale in generale e per l’attività delle forze di polizia in particolare. Il prototipo di questa strategia elettorale era stato ripreso dalla campagna del presidente Nixon, e dagli slogan allora elaborati, come la campagna “Get Tough on Crime” (duri con la criminalità) nel 1958 (Downes e Morgan, 1994).

I disordini urbani del 1981 portano all’elaborazione dello Scarman Report, con il quale si introduce una visione nuova nella filosofia complessiva del governo conservatore, una filosofia che sostiene la necessità di uscire da un puro modello di polizia per ricomprendere l’intero contesto sociale delle società multiculturali. Sebbene il governo abbia positivamente risposto ad alcune delle sfide lanciate in questo documento, si è dimostrato però restio ad affrontare la questione dell’intero cambiamento sociale, delle ineguaglianze e delle discriminazioni razziali che il Report affrontava in maniera approfondita e che venivano indicate come le cause dei disordini di Brixton (Raison in Benyon, 1984).

Tra gli anni '70 e gli anni '90 prevale una filosofia centrata sulla prevenzione situazionale o ambientale, nella convinzione che la criminalità sia un problema dell’ambiente e del contesto, e che possa essere eliminato o ridotto intervenendo sulle opportunità che lo provocano, piuttosto che sul cambiamento di valori, abitudini, contesti sociali, ecc. (Clarke and Mayhew, 1980).

In tutto questo periodo varie e numerose alleanze locali vengono stabilite tra le autorità locali responsabili degli alloggi pubblici, della riqualificazione urbana, del tempo libero, la polizia, le imprese locali, le autorità dei trasporti per individuare strategie di riduzione della vulnerabilità dell’ambiente fisico, attraverso misure quali il “target hardening”, cancelli di sicurezza, migliore illuminazione, ecc. I problemi del disordine e del vandalismo vengono generalmente intesi come problemi dello spazio pubblico, su cui le autorità locali hanno la titolarità e la competenza statutaria per intervenire. Prevenzione

* Traduzione dall’inglese di Samanta Arsani e Rossella Selmini



situazionale è intesa come un concetto tecnico e manageriale, che consente cioè di “ottenere di più spendendo meno” (Hope, 1995 a).

Il concetto di “inter-agency co-operation” fu promosso dall’Home Office con una circolare (8/84) a cui fecero seguito alcuni programmi dimostrativi (“Five Towns” nel 1986 e “Safer Cities” nel 1988).

Nel suo rapporto “Pisspenth Youth: Young People and Crime”, la Audit Commission (1996) insiste sulla necessità di riconsiderare la condizione giovanile, sostenendo strategie centrate sui comportamenti, le attitudini e le condizioni sociali della popolazione giovanile. La commissione sostiene che poco è stato fatto in questo campo e che i costi della giustizia dei minori sono ancora troppo elevati; si diffonde, nel rapporto, l’idea che la prevenzione situazionale sia stata fallimentare, per l’effetto di dislocazione negli altri quartieri, e che l’impatto sia stato scarso sia sui tassi di criminalità sia sui problemi dei quartieri degradati che erano emersi tra la fine degli anni ’70 e l’inizio degli ’80.

Nel Settembre 1997 il “New Labour” (eletto nel maggio 1997) pubblica un White Paper (cioè un documento di consultazione pre-legislativo) dal titolo “Getting To Grips With Crime: a New Framework for Local Action”, che prelude al “Crime and Disorder Act” del 1998. Vi si riconosce che non esiste una società libera dai fenomeni criminali, né soluzioni facili. La strategia del nuovo governo è di puntare su una vasta gamma di misure contro la criminalità e i comportamenti antisociali.

La sezione 17 del “Crime and Disorder Act” fornisce il quadro per un nuovo e radicale riconoscimento di potere degli enti locali di fronte alla criminalità. Esso attribuisce alle autorità locali, alla polizia e ad una serie di partner specifiche responsabilità in campo preventivo, nel quadro del generale impegno governativo. La “Home Office Guidance”, che accompagna il testo legislativo, non ha come obiettivo quello di definire in modo prescrittivo l’agenda delle partnership, ma offre aiuto per scegliere la soluzione più adatta alle realtà locali. I tre messaggi chiave sono:

- le autorità locali devono essere coinvolte ad ogni stadio della pianificazione di un progetto o intervento;



- gli obiettivi sono quelli di sviluppare comunità più sicure, e la partnership è un mezzo per quel fine, non il fine in sé;
- il testo legislativo attribuisce un *dovere giuridico* alla polizia e alle autorità locali di assicurare che le strategie per la sicurezza e la prevenzione vengano adeguatamente sviluppate, sostenute e mantenute nel tempo; la partnership serve anche a collocare su un piano di parità agenzie quali le autorità sanitarie e i *probation service*. Nel quadro della flessibilità richiesta dalla partnership, gli obiettivi di singole istituzioni possono essere rivisti a partire dai bisogni che emergono dalla comunità stessa.

I partner locali sono liberi di affrontare i loro nuovi doveri in ogni maniera ritenuta efficace, purché si rispettino i seguenti principi generali:

- le pratiche devono restare nel quadro generale individuato dal testo legislativo;
- si deve garantire la partecipazione di altri partner;
- le pratiche devono coinvolgere l'intera comunità, incluso il volontariato, le imprese, i gruppi di residenti e di giovani.

L'Home Office Guidance riflette molti degli insegnamenti degli anni passati sulle strategie di riduzione della criminalità e si avvale dell'assistenza di alcuni partner fondamentali, quali:

- l'associazione dei comandanti di polizia (ACPO);
- l'associazione dei governi Locali (LGA);
- l'associazione delle autorità di polizia;
- l'associazione degli ufficiali di probation (ACOP);
- l'associazione dei sovrintendenti di polizia;
- la società dei dirigenti delle autorità locali;
- Crime Concern¹;
- l'associazione nazionale per l'assistenza e il recupero dei devianti (NACRO);
- l'Audit Commission².



2. PROGRAMMI FONDAMENTALI PER LA SICUREZZA URBANA E LA PREVENZIONE

In UK, fino ai primi anni '80 è prevalso il principio della responsabilità diretta della polizia nella sicurezza; tra gli anni '80 e 90, invece, emerge un concetto più ampio che si focalizza sulla preoccupazione delle comunità e sulla paura della criminalità e questo aspetto richiama la necessità di affrontare le cause sociali della criminalità, oltre alle sue conseguenze. Si diffonde l'idea che mentre la prevenzione situazionale ottiene risultati solo nel breve periodo, le misure sociali possono essere più proficue nel medio e breve periodo, con l'obiettivo di modificare abitudini e comportamenti nella "coscienza comunitaria".

Nel 1984 viene emessa la "Interdepartmental Circular on Crime Prevention" (Home Office 8/84) che afferma esplicitamente per la prima volta la priorità da assegnare alla prevenzione e che essa deve diventare una responsabilità dell'intera comunità. Questo atto amministrativo dà avvio a numerose iniziative, realizzate grazie all'attività dei responsabili delle agenzie locali nella pianificazione di strategie comuni e di partenariati.

Nel paese si avviano così alcuni progetti innovativi, anche se le prime strategie di "community safety" vengono sviluppate dalle autorità locali (GLC, Birmingham e Southwark, accanto alle iniziative dei County Council³ quali il Cambridgeshire). In questa fase il governo centrale lavora fianco a fianco con le autorità locali e istituisce gruppi regionali di lavoro in aggiunta alla rete nazionale, attraverso i due progetti "City Challenge" e "Single Regeneration Budget".

Nel 1988 la Association of Metropolitan Authorities istituisce un Community Partnership Working Party per identificare le "buone pratiche" e per esaminare il ruolo degli enti locali nella prevenzione. Vengono pubblicati tre documenti di grande importanza:

- "Crime Reduction: a Framework for the Nineties" (AMA, 1990) che sostiene una partnership più stretta tra governo centrale e governi locali con l'obiettivo di ridurre la criminalità e la paura della criminalità;
- "Promoting Safer Communities: A District Council⁴ Perspective" (ADC, 1990) che enfatizza la necessità per i District Councils di sviluppare un ruolo leader nelle strategie locali;



- nel 1993, dalla collaborazione tra autorità locali e servizio di polizia viene prodotto un documento dal titolo: “Local Authorities and the Police: Working in Partnership” (AMA, 1993).

A metà degli anni '80, i momenti più significativi sono:

- nel 1985, l'Islington Council promuove la prima ricerca di vittimizzazione a livello locale (Islington Crime Survey) con l'obiettivo di identificare le preoccupazioni e le priorità dell'opinione pubblica;
- tra il 1985 e il 1994 il governo vara il programma “Estate Actions” per assistere le autorità locali nel miglioramento fisico e sociale dei quartieri degradati con l'obiettivo di “trasformare gli insediamenti di edilizia pubblica, così poco apprezzati, in luoghi in cui la gente vorrebbe vivere”. Sebbene non indirizzato in primo luogo alla prevenzione, questo programma rappresenta il più consistente impegno governativo nella creazione di comunità più sicure;
- infine, il Neighbourhood Watch (gruppi volontari di cittadini residenti, spesso supportati dalla polizia locale), probabilmente l'iniziativa governativa più prolifica di tutti gli anni '80.

2.1. Il programma Safer Cities (1988-1995)

Il programma dell'Home Office conosciuto come “Safer Cities” è stato lanciato nel 1988 con lo scopo di ridurre la criminalità e la paura, in modo che nelle città possano rifiorire la vita sociale ed economica della comunità nel suo insieme.

I progetti di valutazione (della durata di 7 anni) di queste iniziative sono stati fondamentali per le loro considerevoli implicazioni nei futuri programmi di partnership e nelle iniziative comunitarie degli anni '90 (Home Office Research and Statistic Department, Res.Study. 160, Ekblom et al., 1996).

Il programma fu inizialmente avviato come parte del programma più generale “Action for Cities”, cioè l'insieme di azioni coordinate del governo conservatore finalizzato a trattare i problemi sociali, ambientali ed economici delle grandi aree urbane. In esso viene adottata una forte strategia di compartecipazione tra diverse istituzioni, strategia peraltro già sperimentata nel precedente e più ridotto programma conosciuto come “Five-Towns Initiative” (Home Office, 1988; Liddle and Bottoms, 1994).

La seconda fase di “Safer Cities” è iniziata nel Dicembre '93, attraverso 29 progetti realizzati sotto la supervisione del Dipartimento



dell'Ambiente (DoE) attraverso i finanziamenti del Single Regeneration Budget, cioè i finanziamenti governativi destinati a contrastare il declino delle aree urbane (Home Office, 1990). Il lavoro svolto attraverso questi progetti ha messo in luce la necessità di trovare un equilibrio tra le competenze a livello locale, i professionisti della prevenzione e il ruolo di guida del governo centrale.

Il “Children Act” del 1989 fa parte del quadro generale di iniziative sulla sicurezza perché individua per la prima volta, in capo alle autorità locali, un dovere giuridico di intervenire per prevenire la criminalità e la devianza giovanile, offrendo servizi di carattere sociale, quali gli aiuti alle famiglie, i programmi di supporto ai genitori, i servizi in genere per i giovani.

Nel 1990 si afferma anche l'importanza dello studio dell'ambiente e della progettazione urbanistica, attraverso la previsione di ufficiali di polizia esperti nella pianificazione ambientale. Nello stesso anno viene emessa un'ulteriore circolare governativa che sollecita ulteriormente l'impegno locale sulla prevenzione e che elenca una serie di progetti e iniziative risultati soddisfacenti ed esemplari sul piano della partnership.

Nel 1991 il Governo istituisce una commissione interpartitica presieduta da James Morgan, che pubblica poi il “Morgan Report” quale guida per le strategie di “community safety”. Questo documento è centrato sull'utilizzazione della partnership ed enfatizza al massimo il ruolo chiave delle autorità locali.

Nel 1992 nasce la figura del “town centre management” in risposta al degrado dei centri urbani. Le figure dei “town centre managers” si occupano di coordinare la manutenzione e lo sviluppo dell'ambiente fisico e sociale delle aree pubbliche; alle dipendenze delle autorità locali, essi agiscono in stretto contatto anche con il settore delle imprese e del commercio per incoraggiare lo sviluppo di buone pratiche sul tema della sicurezza.

Nel luglio 1993 una Commissione parlamentare di inchiesta per gli affari interni raccomanda maggiori investimenti nella identificazione e nel contrasto delle cause della criminalità. Verificando che soltanto lo 0,2 % del budget per il sistema di giustizia penale viene usato per la



prevenzione, si sottolinea che un maggiore investimento in questo campo è preferibile agli interventi di riparazione dei danni e delle conseguenze della criminalità.

Nel tentativo di affrontare il declino dei quartieri sotto il profilo delle inciviltà e dei conflitti, nel 1997 un certo numero di autorità locali responsabili degli alloggi di edilizia pubblica iniziano ad utilizzare ingiunzioni civili e i contratti di locazione per allontanare piccoli ladri d'appartamento, spacciatori, vandali, ecc.

All'interno dell'Home Office nel 1992 viene costituito il "Police Research Group (PRG)" con lo scopo di condurre ricerche sociali o organizzative sul lavoro della polizia e sulla politica dell'Home Office. Il gruppo ha l'obiettivo di diffondere buone pratiche di polizia e informazioni sulla prevenzione: a questo scopo, negli anni successivi, viene pubblicata una serie consistente di lavori. Successivamente questo organismo viene riformato: assume il nome di "Policing and Reducing Crime Unit" e viene inserito nel Dipartimento Research, Development and Statistics Directorate. Nella Policing Directorate esiste invece la "Crime Reduction Unit", che ha il compito di fornire consulenza alle politiche preventive e di amministrare i fondi governativi per i programmi di riduzione della criminalità

2.2. La prevenzione della criminalità e la rigenerazione urbana

Gli anni '80 e '90 vedono una proliferazione di programmi governativi finalizzati a risolvere una serie di problemi urbani: disoccupazione, insicurezza, degrado fisico dell'ambiente, insieme alla deprivazione sociale e educativa. Riconoscendo la connessione tra tutti questi problemi, tutti i relativi programmi ministeriali vengono integrati in un unico riferimento budgetario e amministrativo, istituito a livello del governo regionale (the Government Offices for the Regions).

SRB Challenge Fund

Nel 1994 è il Single Regeneration Budget (SRB) a rappresentare il canale di finanziamento principale per le iniziative di "community safety".

Le iniziative di partnership vengono finanziate attraverso una gara (City Challenge è la linea specifica di finanziamento all'interno del



SRB). I progetti per accedere al finanziamento devono indicare in maniera documentata i bisogni della comunità (attraverso ricerche qualitative e quantitative), indicare il tipo di partnership necessario e le modalità per mantenere il coinvolgimento comunitario e le altre azioni organizzative per rispondere ai bisogni emersi dalla ricerca. Il piano strategico deve considerare le percezioni dei residenti e i cambiamenti richiesti dalla popolazione per migliorare la qualità della vita nella loro area. Questo canale di finanziamento è così un modo per dare effettivamente voce ai bisogni diretti della comunità. In proposito, le “guidelines” del Governo stabiliscono che:

“Il finanziamento si accompagna o attrae altre risorse – private, pubbliche, del volontariato. Aiuta a migliorare la qualità della vita a livello locale raccogliendo i bisogni, stimolando la creazione di benessere e la competitività dell’area. Le attività che si sosterranno devono avere un impatto reale e durevole. Si incoraggia un approccio di partnership per arrivare insieme ad affrontare i bisogni e le priorità della comunità.”

Si afferma poi che, per ottenere il finanziamento, i progetti locali devono essere sostenuti da una partnership che includa il volontariato locale e le organizzazioni comunitarie e che tutti i partner debbano essere pienamente coinvolti nel progetto e dividerlo:

“La comunità deve essere coinvolta in vari modi: sia come individui, sia come gruppi di vario genere, comprese le organizzazioni comunitarie, gruppi di lavoro o professionali. Il volontariato organizzato può giocare un ruolo nella rigenerazione urbana, spesso aiutando i residenti a sviluppare le loro capacità o gestendo progetti. Ma essi non sono la comunità locale e non possono in alcun modo sostituirsi ad essa.” (...)

“Per ottenere il finanziamento deve essere dimostrato un grado significativo di lavoro congiunto tra agenzie locali, gruppi comunitari e altri partner. Tutti i partner devono dire la loro rispetto alla allocazione delle risorse e devono essere organizzate modalità effettive per garantire che la comunità possa beneficiare delle risorse.”

La partnership deve essere in grado di implementare un “Delivery Plan”. Uno dei partner, solitamente l’autorità locale o TEC, deve promuovere il progetto per il ricorso al finanziamento pubblico. Il “Delivery Plan” deve contenere tutte le informazioni sulla condizione



sociale ed economica dell'area e i risultati delle inchieste e delle indagini condotte a livello locale.

La visione che viene offerta della "community partnership" è quella di mobilitare e sostenere le imprese, le capacità e l'impegno dei residenti, degli imprenditori, dei dipendenti, dei gruppi e delle agenzie, al fine di:

- affrontare le difficoltà e gli svantaggi che influenzano la qualità della vita e che rendono il contesto vulnerabile anche per lo sviluppo economico;
- sostenere l'appartenenza comunitaria e aumentare le relazioni e la fiducia tra i residenti;
- migliorare la sicurezza e la capacità attrattiva dell'area;
- migliorare le capacità della comunità di contribuire alla rigenerazione locale in maniera duratura.

I principi chiave della rigenerazione sono così indicati:

- cercare di coinvolgere ampi strati della comunità;
- assistere la comunità a lavorare sulla propria agenda;
- flessibilità nel modificare l'agenda di lavoro in base ai bisogni della comunità;
- costruire un coinvolgimento comunitario duraturo;
- assistere le organizzazioni comunitarie nella ricerca di risorse;
- sviluppare strutture formali dentro e tra le agenzie principali per il coordinamento dei temi di lavoro comuni.

SRB Delivery Plan: le azioni chiave

Una struttura tipica di partnership deve comprendere un gruppo di gestione che abbia la guida del progetto per assicurare che le azioni da intraprendere si basino sulle raccomandazioni condivise, attraverso un gruppo di azioni chiave, già delineate.

Settori specifici

Le misure generali di prevenzione della criminalità possono non essere sufficienti verso alcune tipologie specifiche di reato e quindi può essere necessario implementare piani d'azione per specifici problemi. Per esempio, le misure dirette a ridurre i furti in appartamento in un grande condominio sono diverse da quelle necessarie per far fronte alla criminalità legata agli autoveicoli e alle discriminazioni razziali. Vediamo di seguito alcuni esempi.



A. La criminalità per motivi razziali nelle aree residenziali

La specificità di questa forma di criminalità richiede, per esempio, che si sviluppino legami con le minoranze etniche e che si sviluppi un senso di fiducia di questi gruppi verso le istituzioni, insieme alle misure di deterrenza rivolte agli autori potenziali. Supporto alle vittime per prevenire la vittimizzazione ripetuta e il lavoro con gli autori (per esempio lavoro psicologico, mediazione, ecc.) possono essere inclusi in un lavoro di partnership su queste forme di criminalità. La partnership deve necessariamente includere i rappresentanti delle minoranze etniche coinvolte.

B. Problemi di criminalità legati ai trasporti pubblici

Vandalismi, graffiti, furti, mancato pagamento del biglietto, violenze contro i dipendenti o altri passeggeri sono le forme di trasgressione più frequenti nel sistema dei trasporti pubblici. La paura nell'utilizzo dei mezzi pubblici risulta molto diffusa nel paese, soprattutto da parte delle donne, a certe ore della sera. Misure possibili sono quelle relative all'intervento sul contesto, allo scopo di dissuadere gli autori e rassicurare i passeggeri (spostare le fermate in luoghi di alto passaggio pedonale; rendere i luoghi di attesa più visibili e più sorvegliabili dallo staff o da altri passeggeri anche all'interno del mezzo; l'uso di specchi, telecamere, allarmi, ecc.). Altre misure possono essere poi la riduzione dei tempi d'attesa allo scopo di ridurre anche la paura e lo snellimento delle procedure di denuncia di questi reati o inciviltà, in modo da aumentare la fiducia dei passeggeri e la loro sensazione di essere tutelati.

C. Sicurezza dei parcheggi

Esistono numerosi "Secure Parks Schemes" predisposti in genere dalle forze di polizia, per avviare progetti di protezione dei parcheggi, attraverso misure, in genere, di prevenzione situazionale.

D. La criminalità contro le scuole

Vandalismi, incendi dolosi, furti, violenze contro lo staff o gli studenti sono altri problemi diffusi che si riscontrano negli schemi preventivi. Le misure previste in genere intervengono sul coinvolgimento diretto dei



giovani nella prevenzione (Youth Action Groups) all'interno degli istituti scolastici e nella vita della comunità.

E. La criminalità nei centri commerciali

La partnership si costruisce, in relazione a questo problema, tra la municipalità e i privati e la polizia.

F. CCTV

Nel 1995 l'Home Office ha lanciato un "CCTV Challenge Fund" cioè un bando per progetti che prevedessero l'uso della videosorveglianza in molteplici settori: questo ha fatto sì che oggi la videosorveglianza sia una delle forme più diffuse e utilizzate nei programmi di prevenzione.

2.3. La riduzione della criminalità giovanile

Nel 1996 l'Audit Commission pubblica un rapporto (Misspent Youth) che enfatizza il ruolo delle autorità locali nella prevenzione della criminalità attraverso il coordinamento dei servizi e delle relazioni con il volontariato, la chiesa, i gruppi di genitori, ecc. Viene inoltre sollevato il problema delle inciviltà riconducibili a comportamenti giovanili non necessariamente violenti.

Durante tutti gli anni '90 la questione giovanile rimane un tema fondamentale e a cui si dedicano molti sforzi e investimenti; i programmi in genere combinano misure di prevenzione sociale con misure di prevenzione situazionale. I programmi gestiti in partnership con le autorità locali privilegiano soprattutto le misure di carattere sociale e gli interventi considerati strategici nella maggior parte dei progetti sono il supporto alla famiglia, l'intervento nelle scuole.

2.4. Il concetto e la definizione di community safety

A partire dalla fine degli anni '80, si assiste ad un graduale passaggio dall'idea di "crime prevention" a quella di "community safety", al cui interno rientrano molti temi associati alla criminalità e alle inciviltà, visti però non soltanto in termini di prevenzione, ma in una prospettiva più ampia, di assicurazione sociale e di contrasto alla paura della criminalità e alle sue cause. Il termine "community" indica che non vi è una singola soluzione, o un solo responsabile per la prevenzione, ma



che vanno integrate le risorse e le responsabilità nel quadro di un approccio e di una cooperazione tra soggetti diversi “multi-agency approach”.

Le strategie incorporate in questo concetto comprendono:

- la protezione dei soggetti e dei beni vulnerabili;
- la promozione di programmi educativi nelle scuole;
- la promozione di misure alternative per gli autori reali e potenziali;
- la promozione di misure indirizzate alla vittimizzazione multipla e alla recidiva.

Nella “community safety” aumenta il ruolo dei servizi sociali pubblici, in particolare dei servizi educativi e di quelli sociali in senso stretto. Anche la polizia partecipa a questa nuova tendenza, istituendo le Local Policing Units (LPU) costituite e gestite da un ispettore che ha la responsabilità di una piccola area, con uno staff che si occupa dei problemi locali.

Mentre la sicurezza rimane al centro di molti programmi, le strategie di “community safety” ampliano il raggio d'intervento, prevedendo misure sociali, sanitarie, per il recupero dell'ambiente e per il lavoro. Il concetto di “community safety” ha molta importanza nel Safer Cities Programme ed è anche la nozione centrale del Morgan Report (1991) promosso dall'Home Office, cui si è già accennato.

I principi chiave di questa nuova filosofia preventiva sono l'approccio locale a problemi locali e la decentralizzazione dei servizi e dei processi decisionali. Le priorità per l'azione sono:

- la rigenerazione urbana, e in particolare l'intervento sul degrado dei quartieri, anche in termini di vandalismi e inciviltà: parlare di rigenerazione urbana significa che l'approccio non è più indirizzato solo alla riduzione della criminalità, ma anche alle sue cause, attraverso l'offerta di opportunità e servizi per i giovani;
- lo sviluppo della “community safety”, inteso come coinvolgimento della comunità, in programmi che coinvolgano gli attori sociali dell'area (gruppi di giovani, associazioni di genitori, gruppi di residenti, ecc.);
- le strategie di riduzione comunitaria della criminalità, nel senso di ridurre motivazioni ed opportunità di devianza, di scoraggiare



- comportamenti antisociali e di supportare i gruppi più vulnerabili;
- il lavoro sulla definizione di “community safety”: il termine, inteso come l’attenzione agli aspetti sociali della criminalità quali la disoccupazione, la povertà, ecc., è ricorrente nei documenti delle associazioni di enti locali per esempio il “Community safety Manifesto”, elaborato nel 1997 dalla Local Government Association lo definisce in questo modo: “Il concetto di community safety si basa su azioni per intervenire sulle cause e sulle conseguenze della criminalità, dei comportamenti aggressivi e antisociali. L’obiettivo è quello di garantire sensibili riduzioni della criminalità e della paura nelle comunità locali. L’approccio è costituito dalla cooperazione tra soggetti diversi (pubblico, privato, volontariato).”
 - sempre da un punto di vista terminologico, una novità è rappresentata dall’idea, presente soprattutto nel discorso del Partito Laburista dopo la vittoria alle elezioni, di “crime reduction” come parte fondamentale delle strategie di “community safety”.

3. IL “CRIME AND DISORDER ACT”, 1998

Già alcuni anni prima del Crime and Disorder Act (CDA), veniva riconosciuto che l’interesse per la criminalità e il disordine dovesse essere responsabilità congiunta all’interno della comunità (J. Straw, H.O. *Reducing Crime and Tackling it’s causes*, 1999). In alcuni casi, i programmi di “Crime Reduction” e di “Community safety” erano stati avviati anche prima, a metà degli anni ’80; altre aree avevano ricevuto sostegni per specifici progetti-pilota come nel caso di “Safer Cities”. Le autorità locali e la polizia avevano quindi già avviato forme di collaborazione diffusa, che però restavano prevalentemente ad un livello informale, per casi ad hoc, piuttosto che all’interno di un quadro formale e sistematico di compartecipazione. Il CDA del 1998 (prima parte) stabilisce per la prima volta un quadro normativo per queste attività, di fianco a nuovi poteri per affrontare le questioni del “disordine”. Le autorità locali e la polizia hanno così l’obbligo statutario di dividere le responsabilità per strategie sistematiche e coordinate.

- Il CDA è un atto normativo complessivo, che si sostanzia in 5 punti:
- la prevenzione della criminalità e del disordine (parte prima);
 - nuovi elementi di legge penale;



- miglioramenti del sistema di giustizia penale;
- trattamento degli autori di reato;
- previsioni specifiche per bambini e giovani.

All'origine del CDA, che è il più "corposo" intervento normativo sulla sicurezza del New Labour, stava un'indicazione programmatica dello stesso partito, il noto slogan: "Tough on Crime, Tough on Causes of Crime".

Lo slogan "Tough on Crime" trova una realizzazione normativa nelle disposizioni che riguardano la piccola criminalità e i comportamenti antisociali, le misure di controllo per autori di reati sessuali, e alcune restrizioni procedurali che enfatizzano la responsabilità degli imputati nel giudizio penale. Il testo, poi, ridisegna complessivamente le esistenti previsioni in materia di giustizia minorile, sia istituendo lo Youth Justice Board, sia introducendo significativi cambiamenti nella procedura.

Altri caratteri importanti sono il tentativo di snellire i procedimenti giudiziari, attraverso indicazioni riprese dal "Narey Report", e di introdurre nuovi provvedimenti a carattere restrittivo: gli "anti-social behaviour orders", le ordinanze per gli autori di reato sessuali, per i genitori, per i bambini (il noto "Child Curfew Schemes").

Dal punto di vista politico, va considerato che molte delle nuove previsioni riprendono politiche già sviluppate dalle precedenti amministrazioni conservatrici, o comunque interessi che si ritiene devono essere perseguiti indipendentemente dal colore politico della coalizione di governo. In particolare, le ordinanze restrittive per comportamenti antisociali e per gli autori di reati sessuali erano già prefigurate in precedenti atti legislativi del 1997, così come parte degli interventi per velocizzare l'iter processuale erano frutto della riflessione del governo conservatore.

A dimostrazione di questo consenso di fondo, sta il fatto che il CDA è stato approvato in Parlamento praticamente senza contrasti politici.



3.1. Analisi del CDA

Parte prima

La prima parte del CDA è dedicata ai temi generali della sicurezza urbana, della riduzione dei fenomeni criminali e della gestione del disordine e dei comportamenti antisociali.

A questo proposito sono fissati nuovi compiti a carico delle autorità locali e della polizia e nuovi strumenti, che riguardano:

- condurre e rendere pubblico un “Crime and Disorder Audit”;
- preparare un piano di intervento triennale;
- consultare la cittadinanza;
- individuare obiettivi chiari e misurabili,
- monitorare i progressi;
- presentare annualmente i risultati.

Sempre per quanto riguarda il ruolo delle autorità locali, nella sezione 17, si prevede che abbiano uno specifico dovere di tenere in considerazione le implicazioni sulla prevenzione della criminalità in tutte le loro decisioni politiche.

Tra i nuovi strumenti è indicato esplicitamente il “Community Safety Audit” che prevede: una rassegna delle informazioni esistenti a livello locale, tra le varie agenzie; la realizzazione di un’estesa inchiesta nell’area, che riguardi un campione rappresentativo per età, gruppo etnico, genere; altre ricerche ad hoc.

Tra i principi fondamentali presi in considerazione vanno poi ricordati: la continua comunicazione, con tutti gli strumenti possibili, delle varie iniziative alla comunità locale; il monitoraggio, cioè la misurazione dei risultati rispetto agli obiettivi predefiniti; la valutazione, cioè la verifica dell’effettivo raggiungimento dei risultati, che deve essere indipendente, cioè fornita da organismi estranei quali le università locali.

I problemi posti dalla presenza nella comunità di comportamenti antisociali e dalla minaccia rappresentata da autori di reati sessuali sono affrontati con la previsione di specifiche “ordinanze civili” (sez. 1 e 2 del CDA). Si tratta di tre ordinanze che proibiscono una vasta gamma di comportamenti; la violazione di quanto imposto dall’ordinanza è reato, punibile con una pena fino a cinque anni di reclusione.



Altre misure riguardano, infine, la criminalità giovanile:

- i genitori di bambini sotto agli otto anni possono essere soggetti ad un “parenting order” che prevede, per i genitori, l’obbligo di incontri per il sostegno parentale e di assistenza nell’educazione;
- i bambini autori di reato, al disotto della soglia di imputabilità possono essere sottoposti ad un “Child safety order”: il bambino è posto sotto la supervisione di un assistente sociale per un periodo massimo di tre mesi (sez.11);
- le autorità locali hanno il potere di emanare “ordinanze locali di coprifuoco (Local curfew schemes)” (sez. 14);
- vengono estesi gli speciali poteri di “stop and search (fermo e perquisizione)” di gode la polizia dal 1994.

Parte seconda

La parte 2 del CDA interviene su alcuni aspetti del diritto penale sostanziale, prevedendo due cambiamenti fondamentali:

- l’introduzione di una nuova gamma di reati per ragioni razziali;
- l’abolizione della presunzione di incapacità di intendere e di volere per i ragazzi tra i 10 e i 14 anni.

Parte terza

Prevede sostanziali riforme al sistema di giustizia penale. In particolare viene stabilita una nuova struttura nazionale e locale per la giustizia minorile, il “Youth Justice Board”, che ha il compito di supervisione e coordinamento di tutto il sistema di giustizia minorile (sez. 41).

A livello locale, alle autorità locali viene data la responsabilità, insieme alla polizia, ai servizi di *probation* e alle autorità sanitarie, di provvedere ad una serie di interventi per i servizi di giustizia minorile (sez. 38). I rapporti tra questi soggetti sono responsabilità di uno “Youth Offender Team” (sez. 37).

Alle sezioni 65 e 66 viene modificato il precedente sistema di “cautioning” (richiamo ufficiale in luogo del perseguimento nei confronti dei minori), attraverso l’introduzione delle misure della “reprimand”, in caso di prima offesa, e del “warning”, per le offese successive.

Parte quarta

Oggetto principale sono i nuovi poteri attribuiti ai tribunali di emettere “extended sentences”⁵ in caso di condannati per reati violenti o di natura sessuale.



Parte quinta

Comprende temi di varia natura tra cui nuove disposizioni in materia di minori e di rilascio anticipato e revoche.

3.2. Priorità strategiche

A. Riduzione dei furti in appartamento, attraverso:

- individuazione degli autori più frequenti;
- individuazione delle vittime;
- supporto alle vittime;
- “City Centre management Scheme”;
- supporto alla sicurezza fisica e ambientale;
- ricerche sulle tendenze del fenomeno;
- individuazione di specifici “schemi-pilota” per l’aprile 2000, rivolti alla vittimizzazione ripetuta.

B. Riduzione dei problemi connessi alla droga, attraverso la costituzione del “Drug-Action-Team”, che, per mezzo di piani strategici coordinati, deve provvedere a:

- favorire l’individuazione e l’arresto degli spacciatori;
- individuare gli autori di reato per bisogno;
- realizzare programmi nelle scuole contro l’uso della droga;
- miglioramento dei programmi di riabilitazione;

C. Riduzione della criminalità violenta, attraverso:

- CCTV e incremento della sorveglianza;
- sistemi che incoraggino la denuncia da parte delle vittime;
- programmi per la risoluzione dei conflitti nelle scuole;
- programmi per l’uso della mediazione;

D. Riduzione dei crimini odiosi e nascosti, quali la violenza domestica, i reati a sfondo razziale, la violenza sessuale e le molestie sessuali. In particolare, per quanto riguarda il “racial harassment” il CDA prevede a livello nazionale un incremento delle pene, mentre a livello locale, il potenziamento del ruolo della partnership che deve garantire strategie di intervento, la raccolta di informazioni, il monitoraggio, ecc. Valutazione, monitoraggio, approccio di multi-agency e gruppi di supporto sono poi le modalità indicate anche in tema di violenza domestica e di reati di discriminazione sessuale.



E. Coinvolgimento ed investimento sulla comunità:

Il CDA è strettamente legato ad altre iniziative governative per la rigenerazione delle aree urbane, per il superamento dell'esclusione sociale, per il sostegno all'educazione, alla salute e all'ambiente, e a tutti i programmi sociali che mirano al miglioramento delle condizioni di vita nell'area, compresi quelli rivolti al sostegno delle imprese locali.

F. Comportamenti antisociali:

Nelle comunità locali, è possibile individuare due forme di comportamento antisociale: i giovani che "bighellonano" nelle strade (comportamento che può portare alla criminalità e che aumenta l'insicurezza soprattutto nella popolazione anziana) e il coinvolgimento di cittadini in attività criminali o in condotte antisociali (comportamento che produce una rottura nella comunità). Per questi comportamenti sono previste attività comunitarie quali: servizi di mediazione, coinvolgimento dei media, predisposizione di rapporti annuali, ecc.

Già negli anni precedenti si era manifestata una tendenza a intervenire verso i problemi dei comportamenti antisociali, soprattutto nelle aree di edilizia pubblica. Il problema principale era che le precedenti previsioni prevedevano una querela delle vittime, difficile da ottenere. Questo problema viene risolto nel 1999 attraverso una circolare (sempre inserita nel quadro delle politiche del CDA) dedicata agli "Anti-social behaviour orders" che stabilisce che il comportamento antisociale può essere segnalato da una "relevant authority", cioè da una autorità locale o dalla polizia.

Le condotte comprese nel concetto di comportamento antisociale comprendono:

- provocare disturbo in una comunità;
- pluralità di condotte antisociali o criminali;
- creare rotture nella vita comunitaria o di vicinato;
- generare una intimidazione nella comunità o in parte di essa.

L'ordinanza può essere emanata nei confronti di ogni individuo, senza distinzioni di sesso, razza, religione, handicap, ecc. Non è necessario che la vittima fornisca una prova.

G. Child Safety Orders:

Riguardano i bambini di età inferiore ai 10 anni, hanno come obiettivo non solo condotte criminali, ma anche antisociali e consistono nella sottoposizione del bambino alla supervisione di un assistente sociale o



di un membro dello “Youth Offender Team”, con la previsione di particolari limitazioni o prescrizioni, a seconda dei casi.

H. Child Curfew Schemes:

Riguarda la possibilità di imporre una sorta di “coprifuoco” a breve termine per bambini di età inferiore ai 10 anni. L'ipotesi di introdurre questo intervento venne avanzata da Jack Straw già nel 1996 e proseguì attraverso il Consultation paper “Tackling Youth Crime” del 1997 e il White Paper “No more excuses”.

4. LA STRUTTURA NORMATIVA ED ISTITUZIONALE DELLA PARTNERSHIP IN TEMA DI COMMUNITY SAFETY

Per soddisfare le richieste del CDA, la partnership deve essere estesa, cioè un numero minimo di “stakeholders” deve essere coinvolto nelle iniziative, in particolare le associazioni del volontariato e i rappresentanti del mondo economico della comunità. Tutto ciò fa in modo che le strategie e le azioni si fondino su:

- residenti: come fonte di conoscenza dei problemi locali e come verifica dell'efficacia delle strategie;
- “esperti”: quali polizia, autorità locali ed agenzie legislative di servizi alle comunità;
- “specialisti”: dal mondo della magistratura a quello dei gruppi di settore (volontari o legislativi) attivi nel campo della prevenzione della criminalità e della sicurezza urbana, dai gruppi di supporto a vittime ed autori a quelli rappresentativi di specifici interessi della comunità;
- settore privato: come potenziale di collaborazione soprattutto a livello di investimenti.

La struttura prevista si basa su una partnership flessibile, che si adatta ai mutamenti della comunità e dei suoi interessi. È prevista la figura di un coordinatore locale, che riceve impulso dai vari settori della comunità ed è responsabile per valutare i bisogni della comunità, pianificare i miglioramenti, coinvolgere i residenti, fornire servizi alla comunità, esercitare la guida e tenere sotto controllo lo svolgimento dei programmi.

Il ruolo di direzione, secondo le previsioni del CDA, spetta insieme al Chief Officer della polizia locale ed al Chief Executive dell'autorità



locale che rappresentano il “Leadeship Group”, responsabile per le attività di:

- organizzazione degli audit e delle consultazioni con le agenzie chiave della comunità ed indicazione delle strategie di azione generali;
- compimento di tutte le funzioni fissate dalla legge attraverso il Community Partnership Group;
- approvazione delle decisioni riportate dalle autorità locali e di polizia;
- pubblicazione dei risultati delle consultazioni, degli audit, delle diagnosi locali, delle valutazioni, ecc.

Community Safety Partnership Group

È composto di rappresentanti del pubblico e del privato, del volontariato e della comunità. È prevista per legge la presenza di: polizia, autorità locali, autorità sanitarie e servizi di probation, responsabili per la supervisione e l'approvazione dello sviluppo, dell'implementazione, del monitoraggio e della revisione di Crime and Disorder Audit, Community Safety Strategy, Action Plan, Annual Report.

È ritenuto essenziale anche il coinvolgimento di altri gruppi e settori (tutto il volontariato, da quello che opera a favore delle vittime ai corpi religiosi) più il settore privato, dalle Camere di commercio ai trasporti, alla Protezione civile, alle associazioni di imprese.

Community Safety Working Group

È composto da esperti di tutti i dipartimenti interessati della amministrazione e dei servizi e da rappresentanti dei partner coinvolti.

I suoi compiti sono:

- assistere nella preparazione del Crime and Disorder Audit;
- formulare la bozza per il piano strategico;
- preparare il rapporto annuale;
- coordinare le funzioni del Priority Task Group;
- monitorare i progressi;
- sollevare nuove questioni;
- fornire la formazione;
- presentare tutti i rapporti preparati dal coordinatore.

Priority Task Group

È un gruppo di lavoro indirizzato a intervenire per specifiche priorità (di criminalità o di area) identificate dal Partnership Group. È un gruppo di lavoro su temi specifici che individua propri obiettivi e strategie.



Il percorso da seguire

Una volta stabilita la partnership, uno dei primi adempimenti è quello di condurre una rassegna dei problemi di criminalità e di disordine nell'area. L'audit viene predisposto attraverso ampie consultazioni comunitarie e ricerche e rappresenta la base per predisporre il c.d. Action Plan, della durata di 3 anni, a partire dall'aprile 1999.

L'Home Office si incarica di offrire agli operatori alcuni esempi illustrativi attraverso una serie di pubblicazioni (i cosiddetti Pathfinder Sites), ripresi dalle esperienze precedenti. Si tratta di una sorta di catalogo di buone pratiche, continuamente aggiornato, che dà anche le linee guida di carattere generale su come procedere, i modelli di riferimento, le aree interessate, ecc.

5. GIUSTIZIA MINORILE E PREVENZIONE

Gli interventi dedicati dal CDA al tema dei giovani hanno il proprio fondamento nel White Paper del governo intitolato "No More Excuses" e nel precedente documento consultivo intitolato "Tackling Youth Crime". Qui si prefigurano i principi di base dei successivi interventi legislativi, tra cui, in particolare, l'enfasi sulla responsabilità dei minori e delle famiglie, che devono essere in grado di educare in modo da prevenire future condotte indesiderate.

Con il CDA viene delineato un sistema di giustizia minorile e di interventi per i giovani e i bambini, dove prevale ancora una volta l'idea della compartecipazione. Gli organismi per l'intervento, infatti, sono costituiti da servizi delle autorità locali, servizi sociali, *probation officers*, polizia, ecc.

La giustizia minorile viene coordinata dall'Home Office, ma il CDA favorisce una certa flessibilità e l'adattamento dei servizi e degli interventi alla realtà locale. I principi ispiratori di questo nuovo sistema di giustizia minorile sono ancora una volta riconducibili a "No More Excuse", dove in particolare si afferma che "l'interesse per il benessere dei giovani è stato troppo spesso visto come confliggente con quello della protezione dei cittadini e della repressione e prevenzione dei reati".

L'organismo più importante è lo Youth Offender Team, con ruolo di coordinamento delle varie agenzie, che viene istituito a partire dal



settembre 1998, in via sperimentale, in 4 città, ma con una previsione di estensione graduale a molte realtà entro il 2001. Si tratta anche in questo caso di un'espressione dell'orientamento alla collaborazione tra soggetti diversi. In precedenza, infatti, i servizi sociali erano responsabili dei giovani sotto i 16 anni, mentre i *probation service* erano responsabili dei giovani di oltre 16 anni. Questo nuovo organismo raggruppa le due categorie e offre una vasta gamma di servizi per i giovani.

La necessità di prevedere per legge questo organismo era da tempo nell'agenda del Governo, con l'obiettivo di:

- coordinare le misure dei servizi di giustizia minorile per tutte le autorità locali;
- portare avanti funzioni assegnate all'interno dei piani formulati dalle autorità competenti.

Un altro servizio istituito dal CDA è lo Youth Justice Service, nuova terminologia che viene assegnata ai servizi forniti dalle autorità locali e dai servizi di *probation*, in relazione alla custodia di giovani imputati e alla loro supervisione prima del giudizio e della sentenza.

Una nuova prospettiva è infine quella proposta dalle associazioni che si occupano di giovani e di criminalità, secondo la quale è necessario coinvolgere i giovani nel partenariato per la rigenerazione urbana e portare avanti una strategia complessiva, che si rivolga soprattutto agli aspetti educativi e sociali e che si basi su cinque concetti fondamentali:

- prevenzione;
- *diversione*;
- intervento;
- aumento delle opportunità;
- rigenerazione.

6. LA STRATEGIA GOVERNATIVA PER LA RIDUZIONE DELLA CRIMINALITÀ E IL NUOVO INTERESSE PER LE COMUNITÀ

L'attuale governo Laburista ha avviato due consistenti programmi nazionali che stanno avendo un impatto significativo sulle strutture e gli approcci in tema di prevenzione della criminalità e di sicurezza delle



comunità. Si tratta di “Crime Reduction Strategy” e di “New Deal for Communities”.

6.1. “Crime Reduction Strategy”

Publicato nel novembre 1999, il programma interviene con sostegni economici alle iniziative esistenti, ma prevede anche due nuovi filoni di contribuzione: 250 milioni di sterline per il “Crime Reduction Programme” (CRP), cioè un programma di sostegno a progetti locali pilota e 150 milioni di sterline per i sistemi di videosorveglianza nelle aree urbana (“CCTV Challenge Fund”).

Nel complesso il programma prevede:

- finanziamenti consistenti alle forze di polizia;
- finanziamenti per la creazione della banca dati DNA;
- fondi per il reclutamento e la formazione della polizia;
- la previsione di un sistema manageriale di gestione dei programmi contro la criminalità (il c.d. valore aggiunto);
- formazione e consulenza alle autorità locali;
- istituzione di una “Crime Reduction Task Force” a livello nazionale;
- progetti specifici per i furti in appartamento;
- misure specifiche per il furto di e su auto;
- misure per i comportamenti antisociali;
- contributi per il sistema della giustizia minorile e per alcune misure di trattamento degli adulti;
- contributi per le misure di sostegno alle vittime e ai testimoni degli eventi criminosi.

Come parte di questa iniziativa, il Governo ha nominato nel luglio 2000, 10 “Regional Crime Reduction Directors”, affiliati ai rispettivi “Government Regional Office”.

Le competenze di queste figure sono:

- predisporre una rassegna dei 367 programmi avviati, aiutare le autorità centrali a intervenire sulla criminalità e rafforzare i loro legami con il governo centrale;
- costruire forti relazioni con tutti i membri chiave della partnership nella Regione di competenza;
- assicurare che la partnership riceva la necessaria formazione, il supporto tecnico e la guida;
- fornire consulenza ai ministri ed ai referenti amministrativi locali;



- aggiornare le partnership locali agli sviluppi della politica nazionale;
- controllare l'allocazione dei contributi dei progetti approvati di Crime Reduction;
- monitorare il buon andamento della partnership (che gli interessi continuino ad essere comuni, come le strategie e gli obiettivi, ecc.).

Al momento appare probabile che le future iniziative del governo centrale per la riduzione della criminalità saranno amministrare e dirette dai "Regional Crime Director".

Un'ulteriore specificazione del programma è il "Crime Reduction Targets": dall'aprile 2000 tutte le autorità delle forze di polizia hanno predisposto programmi quinquennali rivolti ad obiettivi specifici, quali la riduzione del furto nelle abitazioni e della criminalità collegata ai veicoli (inoltre, a cinque forze di polizia è stato chiesto di occuparsi anche di rapine).

6.2. "New Deal for Community Programme"

Si tratta di un programma di 800 milioni di sterline per sostenere la rinascita dei quartieri. I principi di questo intervento si rintracciano nel rapporto "Bringing Britain Together" elaborato dalla "Social Exclusion Unit" nel 1998 ed sviluppato dal Dipartimento per l'Ambiente, i Trasporti e le Regioni. Lo scopo di questo programma è più ampio rispetto alla riduzione della criminalità, anche se al suo interno vi sono comprese misure specifiche su criminalità e disordine.



Allegato

1. IL SERVIZIO DI POLIZIA IN INGHILTERRA E NEL GALLES*

Le origini

La prima forza di polizia controllata a livello centrale viene costituita a Londra nel 1829, a seguito della legge per lo sviluppo della polizia metropolitana “Metropolitan Police Development Act”. In seguito, molte altre città e province costituiscono i loro corpi di polizia metropolitana, i cui compiti erano prevalentemente concentrati nel controllo appiedato del territorio.

Il “Police Act” del 1964 rappresenta, nella storia della polizia britannica, un momento importante di riorganizzazione delle strutture di polizia, in particolare per la consistente riduzione del numero di forze di polizia. Nel 1966, il numero di corpi al di fuori della città di Londra fu ridotto da 117 a 49 e successivamente, con il “Local Government Act” del 1972, a 41.

Il “Police Act” (1964) ridefinì anche le funzioni dell’Home Secretary⁶, delle Autorità locali di Polizia e del Chief Constable⁷. In questo sistema di “gestione tripartita”, il Chief Constable ha funzioni di “direzione e controllo” delle forze di polizia, le Autorità di Polizia sono responsabili per il mantenimento di livelli di efficienza e di adeguatezza del funzionamento dei corpi e l’Home Secretary ha una varietà di compiti di supervisione generale e di coordinamento delle varie funzioni, compresa quella della promozione dell’efficienza di polizia. Nei primi anni ’80 i temi dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione di polizia divennero dominanti. Furono sviluppati nuovi sistemi ed incorporati principi imprenditoriali.

Dopo un periodo di difficoltà della polizia, crebbe l’attenzione rispetto agli standard del servizio pubblico e l’idea di una polizia “servizio” piuttosto che di una polizia “forza”. Nel 1990 venne emanato lo “Statement of Common Purpose and Value”, che indirizza il

* Estratto dal sito www.homeoffice.org.uk



coinvolgimento della polizia verso i bisogni del pubblico e verso un approccio nell'attività di polizia più orientato al "cliente".

Con la crescita del servizio di polizia, emergono funzioni specializzate, tra cui la più recente è lo sviluppo del "National Criminal Intelligence Service". Si tratta di un servizio che prevede 5 uffici regionali dedicati allo sviluppo di una strategia di *intelligence* nella lotta contro i reati più sofisticati. Il NCIS fu istituito nel 1991 e trovò una specifica disciplina e l'autonomia dal governo centrale attraverso il "Police Act" del 1997.

Organizzazione

Ogni stabile forza di polizia è retta, in Inghilterra e Galles, da un'autorità di polizia. Fuori Londra, le autorità comprendono consiglieri locali e magistrati e, in seguito al "Police and Magistrates' Courts Act" del 1994, anche alcuni membri indipendenti. A Londra, prima del 2000, l'autorità per il Metropolitan Police Service era l'Home Secretary. Nel 1999 però, il Greater London Authority Act creò per Londra una nuova autorità di polizia, la Metropolitan Police Authority, che comprende 12 membri della nuova London Assembly, 4 magistrati e 7 indipendenti. L'autorità per la City of London Police è un comitato della Corporation of London e comprende consiglieri e magistrati.

Le autorità di polizia sono finanziate da fondi del governo centrale e da una quota delle tasse comunali. Sottoposte all'approvazione dell'Home Secretary ed ai regolamenti, le autorità di polizia nominano il Chief Constable. In Inghilterra e Galles, il Chief Constable è responsabile delle pubblicazioni annuali dei piani di polizia e dei rapporti annuali, della pianificazione locale degli obiettivi, della gestione del budget e della riscossione dei tributi. L'Home Secretary è responsabile per l'organizzazione, l'amministrazione e l'esecuzione del servizio di polizia. Questo ruolo comprende l'emanazione di regolamenti su temi quali disciplina, orari, doveri, paga, permessi, ecc.

Tutte le forze di polizia sono sottoposte all'ispezione degli "HM Inspectors of Constabulary", i cui rapporti sono consegnati all'Home Secretary e pubblicati. Da oltre un secolo gli HMIC sono stati incaricati di esaminare e migliorare l'efficienza del servizio di polizia in Inghilterra e Galles. L'Home Secretary, inoltre, presenta davanti al Parlamento una dichiarazione chiara su doveri e responsabilità cui gli



ispettori sono attesi. Gli ispettori sono nominati dalla Corona, su raccomandazione del Segretario di Stato.

I reati commessi in treni e stazioni sono di competenza della British Transport Police. Esiste inoltre una serie di forze, quali la Royal Parks Police, i cui agenti hanno delimitati poteri territoriali.

La Stephen Lawrence Inquiry

Nel febbraio 1999, Sir William Macpherson pubblica un documento, la “Stephen Lawrence Inquiry”, circa sei anni dopo l’omicidio razzista di Stephen Lawrence, per il quale nessuno era stato condannato. Il rapporto arriva alla conclusione che il Metropolitan Police Service aveva commesso errori fondamentali nell’investigazione di questo caso, dovuti in parte ad una forma di razzismo istituzionale. Il razzismo istituzionale viene definito in questa occasione come “il collettivo fallimento di un organismo incaricato di fornire alle persone un servizio appropriato e professionale, in ragione del loro colore, della loro cultura o delle loro origini etniche”. Si definisce inoltre come incidente razzista “ogni incidente che venga percepito come razzista dalla vittima o da qualsiasi altra persona”. Il rapporto presenta una serie di raccomandazioni per un cambiamento all’interno di tutti i servizi di polizia, allo scopo di eliminare il razzismo istituzionale e di “aumentare il credito e la fiducia nella polizia tra le comunità di minoranze etniche”. Il rapporto ha prodotto implicazioni ancora in atto per la polizia e le sue relazioni con le comunità da essa servite.

The Special Constabulary

Ogni forza di polizia ha anche una “Special Constabulary”, una forza volontaria part-time. Agenti speciali hanno pieni poteri di polizia all’interno del territorio assegnato alla propria forza ed assicurano, quando richiesto, i regolari servizi di routine degli agenti di polizia ordinari, permettendogli dunque di intervenire nelle emergenze. Alla fine del marzo 1999, si contavano 16.484 agenti speciali in servizio.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Note

¹ Organizzazione nazionale che raggruppa associazioni di volontariato attive in questi settori.

² Commissione Governativa di controllo della spesa pubblica.

³ Ente simile alla nostra Provincia (insieme al Borough Council).

⁴ Ente simile alla nostra Regione (insieme alla Unitary Authority).

⁵ Si tratta di misure simili a sentenze detentive con applicazione di misure di sicurezza.

⁶ Corrispondente al Ministro dell'Interno.

⁷ Corrispondente al Capo della Polizia.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Bibliografia

ASSOCIATION OF DISTRICT AND COUNTY COUNCILS (1990), *Promoting Safer Communities: A District Council Perspective*, Local Government Management Board, London.

ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES (1990), *Crime Reduction: A Framework for the Nineties*, Local Government Management Board, London.

ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES (1993), *Local Authorities and the Police: Working in Partnership*, Local Government Management Board, London.

AUDIT COMMISSION (1999), *Safety in Numbers*, London, The Audit Commission.

AUDIT COMMISSION (1996), *Misspent Youth : Young People and Crime*, London, The Audit Commission.

BENYON, J. (1984), *Scarman and After*, Oxford Pergammon Press.

BRIGHT J. (1996), *Turning the Tide : Crime, Community and Prevention*, London. Demos.

CLARKE R., MAYHEW P. (a cura di) (1980), *Designing Out Crime*, London, HMSO.

CLARKE R. et al. (1997), *Situational Crime Prevention : Successful Case Studies*, New York, Harrow and Heston.

CRIME CONCERN (1995), *The Prevention of Criminality*, Briefing Paper 2, Swindon.

CRIME CONCERN (1996), *Young People, Crime and Prevention: A Briefing paper for Crime Prevention and Regeneration Partnerships*, Briefing Paper No.4, Swindon.



CRIME CONCERN (1997), *Reducing Crime in High Crime Neighbourhoods*, Briefing Paper 3, Swindon.

CRIME CONCERN (1998), *Reducing Neighbourhood Crime: A Manual for Action*, Home Office Crime Prevention Agency, London.

CRIME CONCERN (1998), *Partners in Community Safety*, Swindon.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1993), *Crime Prevention on Housing Estates*, HMSO, London.

DEPARTMENT OF EDUCATION (DfEE) (1998), *Protecting Young People: Good Practice in Drug Education in Schools and the Youth Service*, DfEE, Home Office.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS (DETR) (1997), *Regeneration Programmes : The Way Forward*, London., DETR.

DOWNES D., MORGAN R. (1994), *Hostages to Fortune? The Politics of Law and Order in Post-War Britain*, in MAGUIRE, M., MORGAN, R., REINER, R. (1994), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press.

EKBLOM P., LAW P., SUTTON M. (1996), *Domestic Burglary Schemes in the Safer Cities Programme*, Home Office Research Findings, 42, London.

FAMILY POLICY STUDIES CENTRE (1998), *The Crime and Disorder Bill and the Family*, London.

FARR J., OSBORN S. (1997), *High Hopes: An Evaluation of Concierge, Controlled Entry and Similar Schemes*, Department of the Environment, HMSO.

FARRINGTON D. (1996), *Understanding and Preventing Youth Crime*, The Joseph Rowntree Foundation.

FELSON M. (1998), *Crime and Everyday Life*, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.



FELSON M., CLARKE R.V. (1998), *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for crime Prevention - Policing and Reducing Crime Unit*, Police Research Series, Paper 98, London: HMSO.

FITZPATRICK S. et al. (a cura di) (1998), *Including Young People in Urban Regeneration : A Lot to Learn?*, The Policy Press and the Joseph Rowntree Foundation.

FOSTER J., HOPE T. (1993), *Housing, Community and Crime: The Impact of the Priority Estates Project*, Home Office Research Study, 131, London, HMSO.

FOSTER J. (1995), *Informal Social control and Community Crime Prevention*, British Journal of Criminology, 35, pp. 563-83.

GILLING D. (1997), *Crime Prevention: Theory, Policy and Politics*, London, UCL Press.

GRAHAM J., BOWLING B. (1995), *Young People and Crime*, Home Office Research Study, 145, HMSO.

GRAHAM J., SMITH D. (1992), *Diversion from Offending : The Role of the Youth Service*, Crime Concern, Swindon.

HOME OFFICE (1990), *Crime, Justice and Protecting the Public*, HMSO.

HOME OFFICE (1994), *The Criminal Justice and Public Order Act 1994*.

HOME OFFICE (1991), *Safer Communities: The Local Delivery of Crime Prevention Through the Partnership Approach*, The Morgan Report, London, HMSO.

HOME OFFICE (1993), *A Practical Guide to Crime Prevention for Local Partnerships*, Crime Concern Publishing, London.

HOME OFFICE (1996), *Implementing Crime Prevention Schemes in a Multi-Agency Setting: Aspects of the "Safer Cities Programme"*, Research Study, 160.



HOME OFFICE (1996), *Reducing Criminality Among Young People: A sample of relevant programmes in the United Kingdom*, Research Study, 161.

HOME OFFICE (1997), *Getting to Grips with Crime: A New Framework for Local Action*, Consultation Document, London, HMSO.

HOME OFFICE CRIME PREVENTION AGENCY AND CRIME CONCERN (1997), *Tackling Crime in High Crime Neighbourhoods: A Manual for Action*, Home Office London.

HOME OFFICE (1997), *Crime Sentences Act*.

HOME OFFICE (1997), *Protection from Harassment Act*.

HOME OFFICE (1997), *Community Safety Order*, Consultation Document.

HOME OFFICE (1997), *Preventing Children Offending*.

HOME OFFICE (1998), *Interdepartmental Circular on Established Youth Offender Teams*.

HOME OFFICE (1998), *New National and Local Focus on Youth Crime*, Consultation Document.

HOME OFFICE (1998), *Guidance on Statutory Crime and Disorder Partnership*, Home Office Communications Directorate.

HOME OFFICE (1999), *Crime and Disorder Act: Statutory Partnerships: Pathfinder Sites Report*, Home Office Communication Directorate.

HOME OFFICE (January, 1999), *Reducing Crime and Tackling its Causes*, briefing note on the Crime Reduction Programme, London, Home Office.

HOME OFFICE (November, 1999), *The Government's Crime Reduction Strategy*, London, Home Office.



HOPE T. (1995), *Community Crime Prevention*, in TONRY M., FARRINGTON, D.P. (a cura di), *Building a Safer Society : Strategic Approaches to Crime Prevention*, "Crime and Justice", 19, Univ. of Chicago Press.

HOPE T. (1995), *The Flux of Victimisation*, "British Journal of Criminology", 35, pp. 325-342.

HOPE T. (1996), *Communities, Crime and Inequality in England and Wales*, in BENNETT T. (a cura di), *Preventing Crime and Disorder: Targeting Strategies and Responsibilities*, Cambridge: Institute of Criminology.

HOPE T. (1997), *Inequality and the Future of Community Crime Prevention*, in Lab. S.P. (a cura di), *Crime Prevention at the Crossroads*, American Academy of Criminal Justice Sciences Monograph Series, Cincinnati, OH, Anderson Publishing.

HOUGH M. (1998), *Evaluating Community Safety Projects*, London, Local Government Information Unit.

HOUGH M., TILLEY N. (1998), *Auditing Crime and Disorder: Guidance for Local Partnerships*, Crime Detection and Prevention Series, Police Research Group, Paper. 91, London, Home Office.

KELLING G.L., COLES C. (1996), *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, New York, Free Press.

KIRCHIN H. (1996), *A Watching Brief; A code of practice for CCTV*, Local Government Information Unit, London.

LAYCOCK G., TILLEY N. (1995), *Policing and Neighbourhood Watch; Strategic Issues*, Crime Prevention and Detection Series Paper, 60, London, Home Office.

LENG R., TAYLOR R., WASIK M. (1998), *Blackstone's Guide To The Crime and Disorder Act 1998*, Blackstone Press Ltd., London.



LIDDLE A.M., BOTTOMS A.E. (1994), *The Five Towns Initiative: Key Findings and Implications from a Retrospective Research Analysis*, London, Home Office.

LIDDLE M., GELSTHORPE L. (1994), *Inter-Agency Prevention: Organising Local Delivery*, Crime Prevention Unit Series, Paper 52, London, Home Office.

LIDDLE M., GELSTHORPE L. (1994), *Crime Prevention and Inter-Agency Co-operation*, Police Research Group, Crime Prevention Unit Series, Paper 53, London, Home Office.

LOCAL AUTHORITY ASSOCIATIONS (1996), *Survey of Community Safety Activities in Local Government in England and Wales*, Local Government Metropolitan Board (LGMB), LGA, London.

LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION (1997), *Crime: the Local Solution: Proposals for Community Safety and Crime Prevention*, LGA, London.

MARLOW A., PITTS J. (a cura di) (1998), *Planning Safer Communities*, Russell House Publishers.

MORGAN R. (1991), *Safer Communities: The Local Delivery of Crime Prevention through the Partnership Approach*, London, Home Office.

NACRO (1989), *Crime Prevention and Community Safety: A Practical Guide for Local Authorities*, National Association for the Care and Resettlement of Offenders, London.

NACRO (1997), *Families and Crime*, London.

NACRO (1997), *Crime and Social Policy*, London.

NACRO (1997), *Nuisance and Anti-social Behaviour*, London.

NACRO (1998), *Safer Society*, London.

NAREY REPORT (1997), *A Review of Delay in the Criminal Justice System*.



NATIONAL ASSOCIATION OF PROBATION OFFICERS (1998), *Briefing on the Crime and Disorder Bill*, NAPO, London.

NEWMAN O. (1973), *Defensible Space : Crime Prevention Through Urban Design*, London, Architectural Press.

NEWMAN G. et al. (1997), *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, Dartmouth, Ashgate.

POWER A., TUNSTALL R. (1995), *Swimming Against the Tide*, Joseph Rowntree Foundation, York.

ROCK P. (1988), *Crime Reduction Initiatives on Problem Estates*, in HOPE T., SHAW M. (a cura di), *Communities and Crime Reduction*, London, HMSO.

SAFE NEIGHBOURHOODS UNIT (1993), *Crime Prevention on Council Estates*, Department of the Environment, London, HMSO.

SAFE NEIGHBOURHOODS UNIT (1994), *Housing Safer Communities: An Evaluation of Recent Initiatives*, London. HMSO.

SAFE NEIGHBOURHOODS UNIT (1995), *Safer Neighbourhoods? Successes and Failures in Crime Prevention*, London, HMSO.

SCARMANN L. (1982), *The Scarmann Report: The Brixton Disorders*, Harmondsworth, Pelican.

SOCIAL EXCLUSION UNIT (1998), *Bringing Britain Together: a national strategy for neighbourhood renewal*, London, H. M. Stationery Office.

TILLEY N., WEBB J.(1994), *Burglary Reduction: Findings from Safer Cities Schemes*, Police Research Group, Crime Prevention Unit Series, Paper 51.

TILLEY N. (1995), *Thinking About Crime Prevention Performance Indicators*, Crime Prevention Unit, Paper 157, London, Home office.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

UTTING D. et al. (1993), *Crime and the Family: Improving Child-rearing and Preventing Delinquency*, Family Studies Centre, London



LA REPUBBLICA
FEDERALE TEDESCA

di
Thomas Gilly



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



1. PREMESSA

L'analisi del quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza urbana e della nuova prevenzione incontra numerose difficoltà, dovute a problemi teorici ed empirici, che si accentuano notevolmente quando ci si rivolge verso quell'insieme di strumenti e di strategie che riteniamo corrispondere alle idee di prevenzione locale, community policing e nuova prevenzione.

Nonostante se ne faccia un uso indifferenziato, tali nozioni hanno referenti extralinguistici ben diversi, suscettibili a loro volta di incrociarsi e di essere confusi gli uni agli altri.

Sono a proposito sufficienti alcuni esempi per illustrare questo primo genere di problema:

1) all'interno della letteratura scientifica non è raro incontrare analisi storiche o storicizzanti che fanno il punto del contesto classico e tradizionale di una prevenzione che ha solo la pretesa di essere nuova, invece di esserlo sul serio. Si è fatto notare che questa "nuova" prevenzione costituisce una sorta di *remake* di un modello di controllo sociale che era pratica corrente all'inizio del ventesimo secolo. Allo stesso modo la nuova prevenzione è stata riavvicinata all'utilitarismo del diritto penale classico, riavvicinamento operato per mezzo della *rational choice theory* che forma con altre teorie e paradigmi quali la *crime-pattern theory*, il *life-style paradigme*, la teoria delle strutture occasionali, la prevenzione situazionale, etc., il nocciolo duro concettuale della "nuova" prevenzione.

2) la "nuova" prevenzione (nel senso corrente del termine) designa un campo che è molto più vasto di quello compreso dalla nozione di *community-policing*. È dunque corretto porsi domande sullo spazio che spetta effettivamente alla prevenzione all'interno di questo insieme di strategie e di mezzi che ci vengono presentati sotto il comune denominatore della nuova prevenzione. L'osservazione della situazione attuale, in Europa come negli USA, ci insegna che la "nuova" prevenzione si è sviluppata partendo da un controllo sociale, concepito in origine come alternativo al modello tradizionale di tipo repressivo, come un modello che tende a privilegiare modalità di controllo sociale di tipo informale rispetto al ventaglio tradizionale del controllo formale. L'obiettivo è arrivare sempre più ad una sinergia in cui repressione e

* Traduzione dal francese di Samanta Arsani



prevenzione, invece di essere collocate, come in passato, in posizione antinomica ed antagonista, si mostrano quali elementi correlativi e consustanziali, a tal punto che è difficile distinguere i loro rispettivi ruoli e che ci si deve chiedere se la nozione di “nuova prevenzione” non costituisca un neologismo creato appositamente per rendere conto di una realtà che non ha più molto a che vedere con la prevenzione (di tipo classico).

3) messo da parte il fatto che il concetto di *community-policing* si presta ad osservazioni del medesimo tipo, è noto che si tratta di un concetto che fa riferimento a pratiche di *policing* sperimentate e sviluppate nel contesto anglo-americano ed anglo-sassone. Alcuni sostengono che si tratti di pratiche che sono proprie di tale ambito culturale ed estranee alle culture di polizia dell'Europa continentale e della Germania in particolare. Il sospetto è rivolto a pratiche che non sarebbero che una copia europea del modello anglo-americano. E si sa che tale soggetto è stato ed è ancora oggetto di vivaci controversie.

Neppure la nozione di *community-policing* è esente da equivoci. Si noti infatti che essa è allo stesso tempo in grado di rappresentare da un lato una strategia di controllo sociale decentralizzato ed autonomo, cioè una pratica di polizia la cui messa in opera e la responsabilità incombono sui privati, e che costituisce, se non un'alternativa (nuova) ai contenuti ed alle strutture organizzative delle polizie tradizionali, almeno un insieme di pratiche che si sviluppano secondo una propria dinamica, e, dall'altro, un insieme di pratiche risultanti da una specificazione operata all'interno del campo strategico tradizionale del quale esse sono sempre parte integrante. La stessa osservazione per ciò che concerne la prevenzione comunitaria: si tratta di una prevenzione tradizionale con un impatto sul locale (e quindi controllo sociale formale regionale diretto ai comuni), o si tratta invece di un controllo sociale comunale o comunitario (nel senso forte del termine)? Nella prima ipotesi la prevenzione locale costituirà sempre una strategia di polizia tradizionale, animata e messa in atto dal governo centrale (Stato o amministrazioni decentralizzate), mentre nella seconda ipotesi la responsabilità di questi incarichi spetterà ai governi locali. Sorgono poi altre questioni: la prevenzione locale o comunale implica soltanto l'inserimento locale della polizia o è necessario che vi si aggiunga l'inserimento locale della giustizia? Le due ipotesi poi devono essere avanzate a titolo di alternativa o c'è la possibilità di un cumulo?



Detto questo, è chiaro che la vaghezza concettuale si traduce, sul piano empirico di istituzioni e norme della “nuova” prevenzione, nell’eterogeneità di un settore che si presenta sotto molteplici e diversi aspetti. Strutture organizzative, pratiche, strategie e concetti si sviluppano in numero infinito, sia secondo una propria dinamica, sia secondo un comune orientamento.

Analoghe difficoltà si sono avute nella realizzazione concreta di strategie e strutture di nuova prevenzione in numerosi paesi. Ciò che è certo è che in questo campo è lo stesso stato della ricerca a prestarsi ad equivoci, soprattutto per quanto riguarda ricerche e studi di valutazione, pochi, insufficienti e spesso contraddittori. Ricercatori ed operatori deplorano questa situazione deficitaria. In Germania i progetti di nuova prevenzione sono per la maggior parte messi in atto e realizzati senza essere oggetto di valutazione scientifica. Tutto si svolge come se la confusione incontrata sui due piani, concettuale/teorico e reale/pratico, si ripercuotesse dalla prevenzione al livello della valutazione. Ciò significa che manca la condizione che dovrà essere richiesta per condurre a buon fine il progetto e per garantire il suo successo, dato che, per regola generale, non ci sono né valutazione preventiva rispetto alla messa in atto, né valutazione in corso di progetto e neppure valutazione successiva alla sua realizzazione. Secondo le stime più recenti (1999), soltanto il 4% dell’insieme dei progetti di prevenzione che sono stati sviluppati in Germania sono oggetto di valutazione esterna. Quanto alla valutazione interna, non ci sono cifre disponibili, ma secondo una comunicazione dell’Infopool del BKA (15/16 giugno 1999), la situazione è qui ancora deficitaria. È in ogni caso riconosciuto che in Germania il 99% dei progetti non sono oggetto di alcuna valutazione.

Quanto alla programmazione politica di tali nuovi mezzi e strategie, essa resta, malgrado i progressi che sono stati fatti negli ultimi anni, ancora profondamente incoerente – incoerenza dell’organizzazione e del funzionamento delle strutture, da un lato, incoerenza a livello di contenuti dei progetti, dall’altro. Infatti, non si coglie all’interno dei contenuti dei rispettivi progetti analizzati nessun *leitmotiv*, nessun asse principale suscettibile di rappresentarne il comune denominatore. All’incoerenza si aggiunge, da parte dei responsabili politici, in particolare dei comuni, un coinvolgimento, la cui esitazione e la cui debolezza sono percepite come un problema vero e proprio.



Questi problemi attengono per larga parte a ragioni strutturali, come nel caso in particolare del finanziamento e della questione delle competenze e delle attribuzioni. La situazione non si può però ridurre a questo. La messa in atto e lo sviluppo di tali nuove strategie viene ad urtare in effetti con un problema fondamentale, problema che si pone in generale per la prevenzione in quanto tale. Infatti, allo stato attuale non esiste nessuna teoria empirica della prevenzione in generale, e della prevenzione detta generale nello specifico, e la questione che consiste nel sapere se il sistema delle sanzioni penali sia suscettibile di produrre realmente degli effetti è sempre estremamente controversa. La necessità di interrogarsi sull'impatto (reale) delle strategie e dei mezzi di nuova prevenzione si impone con tanta più forza, quanto più essi fanno appello, almeno in parte, alla prevenzione generale. Di conseguenza, e senza pertanto accettarne il principio, l'esitazione in questo campo diventa per lo meno comprensibile.

Se è vero che i modelli sperimentati e le strategie sviluppate in ogni Stato membro della Comunità europea tendono, sotto l'effetto in particolare della globalizzazione, a perdere le loro specificità nazionali, ciò non significa che queste pratiche e strategie non restino profondamente determinate dalle culture giudiziarie e di polizie che sono specifiche di ogni Stato, dalle sue istituzioni e dai suoi sistemi normativi.

Stando così le cose, i problemi che ho appena accennato, e che sono piuttosto di ordine generale, ricevono una forma di espressione che varia a seconda dei contesti nazionali e culturali che sono loro rispettivamente propri.

2. STORIA E BILANCIO GENERALE

Contrariamente allo sviluppo osservato da una ventina d'anni nel campo delle politiche criminali e di sicurezza e nei sistemi di diritto (penale) degli altri Stati europei, Francia e Regno Unito in particolare, ciò che si è delineato negli stessi settori in Germania dagli anni 80 mostra la longevità e la persistenza di una politica criminale il cui orientamento fondamentale appare un po' squilibrato. Il primato del repressivo rispetto al preventivo, principio che svolge il ruolo di fondamento e di leitmotiv della politica criminale di questo paese, non è che un aspetto, per quanto importante, di una tradizione penalista le cui lontane origini risalgono alla tradizione teocratica della retribuzione, a cui si sarebbe poi sostituita la legittimazione operata dal



Schuldstrafrecht moderno, così come ci è stato trasmesso da S. Pufendorf. È soltanto nel corso del 20° secolo, più precisamente a partire dagli anni 50 che, sotto l'influenza della nuova difesa sociale, la dottrina tedesca ed il diritto positivo arrivano a tagliare il cordone ombelicale retributivo. Si giunge al rinnovamento, si sviluppa una prevenzione speciale, ma non c'è rottura né con il diritto *penale* né con il controllo sociale formale come fondamento e cornice-limite della prevenzione.

Primato della funzione repressiva della pena rispetto alla funzione preventiva, libero arbitrio, colpa e colpevolezza- sono questi elementi che costituiscono ancora ai giorni nostri il nucleo fondamentale del diritto penale tedesco. Tale situazione non si spiega poi soltanto in ragione di una tradizione repressiva di lunga data, ma è dovuta anche ad esperienze storiche più recenti. L'esperienza totalitaria ed annientatrice del regime nazista ha generato, con la costituzione della Repubblica federale Tedesca, una concezione allo stesso tempo molto severa ed estremamente sviluppata del *Rechts und Verfassungsstaat*, e, di conseguenza, un'applicazione normativa e legalista del diritto ad un grado fino ad allora sconosciuto. Essendo stata l'epoca nazista ricca di pratiche di polizia (repressive e preventive) abusive, aberranti ed inumane, allora la linea seguita dal legislatore tedesco di privilegiare il repressivo ai danni del preventivo è per lo meno comprensibile.

Altre conseguenze, non meno importanti, derivano da questa tradizione: da un lato, la polizia non interviene che a titolo sussidiario nel perseguimento di crimini e delitti, dal momento che la procedura penale tedesca le conferisce lo statuto di corpo ausiliario dell'Ufficio del Procuratore Generale; dall'altro, il diritto penale costituisce l'*ultima ratio* del controllo sociale e dunque si applica a partire dal momento in cui le altre misure e gli altri mezzi di controllo –diritto civile e diritto amministrativo- siano insufficienti o sproporzionati rispetto alla gravità dei fatti contestati all'interno di ogni tipologia (principio della proporzionalità). Il potere statutario della polizia è dunque più ristretto in Germania che in altri paesi, come Olanda o Francia. Lo stesso ricorso al repressivo è teoricamente meno sviluppato che in altri paesi. Che cosa ne è in pratica? Il raffronto delle statistiche giudiziarie a livello europeo mostra che il ricorso all'incarcerazione, fondamento della repressione, è molto meno frequente in Germania che in Francia, dove il diritto penale è sempre un diritto essenzialmente carcerario. Detto questo, sembra legittimo affermare che in Germania il controllo



sociale è innanzitutto amministrativo e/o civile, dunque extrapenale. L'opinione che la prevenzione costituisca un fattore di indebolimento della legalità è profondamente supportata dalla legislazione contemporanea, segnata da una netta tendenza al rafforzamento della sanzione penale, osservata a partire dagli anni '90 nel settore della prevenzione terziaria, in particolare nella lotta contro la criminalità organizzata (criminalità economica e negli affari e traffico di droga). Contemporaneamente si assiste ad un fenomeno di decriminalizzazione soprattutto nel campo del diritto penale minorile dove viene realizzata attraverso la scappatoia della risocializzazione ed attraverso il ricorso alle procedure di mediazione e di diversione. In ogni caso si tratta prima di tutto di misure e di tecniche di tipo procedurale, che, si incontrano soprattutto nel campo della microcriminalità e della criminalità di massa. Secondo alcuni commentatori, sono strumenti utilizzati prima di tutto per compensare il ritardo in cui si trovano le riforme del diritto materiale.

Si può dire che in Germania la decriminalizzazione è, per ciò che riguarda almeno la prevenzione terziaria, un affare di procedura penale, dal momento che il diritto materiale resta fedele alla tradizione repressiva.

Tale "habitus" si ripercuote sul controllo sociale, per come esso è concepito e praticato in questo paese. La riconduzione del controllo sociale al controllo penale è in contraddizione con il principio secondo cui in Germania il penale costituisce l'*ultima ratio* del controllo sociale. La spiegazione è ricondotta al concorso di numerosi fenomeni. Da un lato, c'è l'applicazione severa di legalità/costituzionalità: insieme all'applicazione legalista del diritto, essa genera la tendenza del diritto penale a scacciare dal suo campo la funzione preventiva. Dall'altro lato, c'è l'adattamento di mezzi e strutture di controllo a forme nuove di criminalità (criminalità organizzata) così come alla gestione di nuovi rischi di tipo sociale, politico o economico (immigrazione clandestina, nuova povertà, catastrofi ecologiche); ciò conduce alla progressiva sostituzione del controllo penale alle modalità extrapenali di controllo sociale. Ora, la combinazione di questi fattori si deve tradurre, nel campo del controllo sociale, nel restringimento del campo sociale propriamente detto del controllo e nell'estensione del penale. Tale concezione ridotta, da alcuni definita riduzionista, è nuovamente espressa sul piano pratico dal fatto che il nucleo centrale del controllo sociale si confonde con la lotta contro la criminalità. Detto questo, è difficile rifiutare l'opinione che nella Repubblica Federale Tedesca il



controllo sociale è *nei fatti* penale e *in diritto* extra-penale e che, per conseguenza logica, polizia (giudiziaria) e giustizia ne sono i principali attori. All'interno di questa rappresentazione non c'è a priori spazio per una polizia i cui ruoli e funzioni oltrepassino il limite della polizia giudiziaria.

Secondo questa tradizione prevenzione e profilassi criminale sono spesso utilizzati come sinonimi. Dal momento che la nozione "Kriminalprophylaxe" rinvia ad una concezione classica, riduzionista, della prevenzione, la frequenza del suo uso indica che in Germania le finalità tradizionali hanno ancora ai nostri giorni un grande peso.

Certo non è questo il luogo ideale ed appropriato per iniziare un dibattito su fondamenti e legittimità di questo tipo di osservazioni critiche. Bisogna in ogni caso segnalare che la profilassi criminale è sopravvissuta al cambiamento di paradigmi che si è prodotto nel corso degli anni '70 nella polizia e nella giustizia criminale, cioè alla progressiva sostituzione del paradigma della sicurezza interna a quello della protezione del cittadino contro gli attacchi della criminalità. Concepita inizialmente come uno scopo sussidiario, destinata a completare o ad allargare un campo di scopi tradizionali la cui insufficienza si era in fretta fatta sentire di fronte alla sfida del terrorismo, la protezione dell'ordine democratico e liberale ha rapidamente guadagnato terreno. La conseguenza è stata che la sostituzione progressiva della polizia "d'ordine" alla polizia giudiziaria, operata a livello funzionale non si è accompagnata ad una sostituzione operata sul piano istituzionale o statutario. Un raddoppiamento statutario e/o istituzionale non si produrrà che nel momento in cui il campo della prevenzione non sarà più ridotto alla profilassi.

In Germania, infatti, questo raddoppiamento statutario si è effettivamente prodotto con l'introduzione e lo sviluppo di strutture e mezzi di nuova prevenzione, in particolare comunali. Ancora, la storia recente mostra che tale raddoppiamento, invece di prodursi in una divisione di competenze tra polizia giudiziaria e polizia ordinaria, si è manifestato in una giustapposizione del comune, entità amministrativa che è secondo la tradizione tedesca costituita da amministrazioni dell'ordine (Ordnungsverwaltungen), cioè incaricate da sempre di compiti di polizia d'ordine, sulla polizia giudiziaria la cui integrità statutaria resta intatta. Secondo i termini di questa distribuzione, la polizia giudiziaria, in particolare la criminale, resta l'istituzione privilegiata in materia di lotta contro la criminalità (repressione e prevenzione, cioè profilassi della criminalità grave – crimini di sangue -



, criminalità organizzata, di cui in particolare traffico illecito di droga, armi, riciclaggio di denaro, terrorismo, crimini ecologici, etc.) mentre la prevenzione delle inciviltà e dei rischi di tipo economico, sociale o ecologico, come la prevenzione del sentimento di insicurezza entrano sempre più nella competenza dei comuni. Ora, sono precisamente le inciviltà e soprattutto il sentimento di insicurezza che costituiscono i temi-guida della cosiddetta nuova prevenzione, di cui la polizia sottoposta ai limiti del budget della nuova politica economica, ha ogni interesse a liberarsi tanto più che si tratta di temi le cui principali caratteristiche non corrispondono all'immagine della polizia tedesca e restano estranei alla profilassi criminale. Si tratta poi di una densità criminale relativamente lieve (dal momento che le problematiche si articolano in termini di rischio di devianza piuttosto che in termini di comportamento criminale) e di uno stato di sicurezza che è piuttosto soggettivo che oggettivo.

Dopo tutto quello che si è detto è consentito supporre che in Germania lo sviluppo della cosiddetta nuova prevenzione sia piuttosto il risultato di un riequilibrio che viene fatto nel rispetto della tradizione, una sorta di aggiustamento che resta senza conseguenze concrete sulla costituzione, che lo sviluppo di una politica di sicurezza e di prevenzione veramente nuova e coerente. Si aggiunga in ultimo che la letteratura scientifica ne risente: un esempio è dato dal fatto che gli autori, in luogo di utilizzare la nozione di prevenzione "comunitaria", preferiscono parlare piuttosto di prevenzione "a livello comunitario".

Grazie al riequilibrio, le istituzioni tradizionali del controllo sociale – giustizia penale e polizia – si adattano ad un ambiente sociale caratterizzato dalla stratificazione di rischi e conflitti, ma anche dalla stratificazione della criminalità. Dovuta sia alle nuove strutture di organizzazione del lavoro criminale, sia alla divisione che ne è seguita, la stratificazione si manifesta nell'ampliamento dello spazio criminogeno, della devianza e della criminalità latente. All'estensione del campo penale, estensione operata per tappe successive – dalla legislazione antiterrorista degli anni '70 alla grande offensiva delle intercettazioni (Grosser Lauschangriff), cioè la legge portante miglioramenti per la lotta contro il traffico di droghe illegali ed altre forme di criminalità organizzata (OrgKG del 15.07.1992), seguita da una seconda per la lotta contro la criminalità organizzata (1994) – corrisponde l'estensione del campo di intervento della polizia, nel settore della prevenzione della criminalità in particolare.

Nasce il concetto di una polizia di sicurezza integrale, tesa verso



l'integrazione di due assi o obiettivi principali all'interno di un concetto globale. Il contenuto di questa nuova concezione di sicurezza è stata sviluppata soprattutto attraverso la *Conferenza permanente dei Ministri dell'Interno e dei senatori dei Bund e dei Lander (IMK)*. Questi i suoi documenti fondamentali:

- il programma per la sicurezza interna della Repubblica Federale Tedesca (Programm für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland), pubblicato dall'IMK nel 1974, con decisione (1975) che reca la creazione della programmazione relativa alla prevenzione di polizia dei Bund e dei Lander (Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes – ProPK);
- l'aggiornamento (1994) del programma per la sicurezza interna, seguito nel novembre 1998 dalla decisione dell'IMK che ha creato il Consiglio Nazionale di prevenzione.

È da questa programmazione continua che emergono i principali caratteri di questa nuova concezione di sicurezza: alleanza tra repressione e prevenzione, raddoppiata da una sinergia tra polizia giudiziaria e polizia d'ordine; cooperazione stretta tra diversi servizi di polizia, Verfassungsschutz e servizi di informazione civile e militare (BND e MAD); coordinazione di politiche e strategie di prevenzione della criminalità al doppio livello Bund/Lander; infine sviluppo della prevenzione a livello comunale. Quanto a quest'ultimo punto, si tratta di un'innovazione della versione del 1994 del programma di sicurezza interna, come anche il cambiamento del paradigma che aveva fino là determinato i principali obiettivi della polizia criminale: con l'aggiornamento del 1994 del programma infatti, il primato della repressione è per la prima volta abbandonato a favore della prevenzione di polizia.

Lo sviluppo della prevenzione a livello comunale si confonde, in parte, con lo sviluppo delle funzioni proattive della polizia, funzioni che consistono nella risoluzione di conflitti piuttosto che nella repressione di infrazioni e che prevede, a sua volta, l'insediamento di una polizia di prossimità, vicina al cittadino. La *Direzione dei progetti della programmazione relativa alla prevenzione di polizia della criminalità* (Projektleitung Polizeiliche Kriminalitätsprävention – PLPK) e la *Commissione della prevenzione di polizia della criminalità* (Kommission Polizeiliche Kriminalitätsprävention – KPK) hanno ripreso e sviluppato a loro volta questa tematica, in particolare nel quadro del documento-programma comune proposto nel novembre 1997 sotto il



titolo “Kommunale Sicherheits – und Ordnungspartnerschaften – die Adaption von community-policing in Deutschland”. In esso è contenuta la seguente sintesi:

“Il successo dell’implementazione e dello sviluppo, in particolare all’interno di una collaborazione tra attori della sicurezza e dell’ordine pubblico, di una polizia proattiva, la cui principale funzione è la risoluzione dei conflitti, dipende, per parte essenziale, dalla volontà politica. Un tale sostegno politico presuppone l’esistenza di un largo consenso, fissato tra le politiche dei Lander e le politiche dei comuni.”

Nonostante questo orientamento di favore verso il livello comunale, agli occhi di numerosi commentatori e secondo l’opinione formulata dai Ministri dell’Interno dei diversi Lander, una necessità anche più importante è costituita dall’ampliamento della prevenzione di polizia nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata. A testimonianza di ciò valgono in particolare un certo numero di commenti, pubblicati in riviste specializzate, oltre alle riserve ed alle raccomandazioni che appaiono nell’Annesso dell’aggiornamento del 1994 del programma per la sicurezza interna.

Sviluppare la sinergia tra repressione e prevenzione, sottolineare il bisogno di concepire la prevenzione come un obiettivo alla cui realizzazione contribuiscono tutti gli attori dello Stato e della società civile – è con queste formule che meglio si riassume la posizione attuale del Ministero dell’Interno dello Stato Federale. Per rendersene conto, è sufficiente leggere il “Positionspapier” del Partito Socialdemocratico (SPD) del 1998, nel quale il Ministro dell’Interno Schily sottolinea:

“La prevenzione è un obiettivo comune di Stato e società. Oltre all’ottimizzazione dei mezzi e degli strumenti giuridici ed allo sviluppo di strutture di organizzazione più efficaci e più operative, la situazione richiede nuove strategie di sicurezza che vertano, da un lato, allo sviluppo di una polizia prossima al cittadino, e, dall’altro, alla cooperazione inter-istituzionale nel quadro della prevenzione e della repressione della criminalità. È necessario mobilitare i cittadini allo scopo che essi stessi diventino partner veri e propri della polizia e contribuiscano a loro modo al miglioramento delle funzioni di sicurezza. Allo stesso modo la politica criminale deve rinforzare l’asse della prevenzione della criminalità (Istituzionalizzazione della prevenzione della criminalità al livello dei comuni e delle strategie di prevenzione che sono comuni a polizia ed amministrazioni incaricate



dell'ordine). Serve coraggio e bisogna sostenere la creazione di una rete di sinergie tra diverse istituzioni ed organismi, quali Protezione della Gioventù, Uffici dell'assistenza sociale, amministrazioni incaricate di funzioni di ordine pubblico, giustizia, istituzioni di carità, come anche i cittadini che vivono nei quartieri e nei comuni e che, attraverso le loro diverse attività, contribuiscono insieme al miglioramento della sicurezza ad un livello che, in quanto locale, li riguarda direttamente."

La tendenziale ostilità rispetto a queste nuove strategie, si riflette anche sul piano linguistico nell'abitudine di utilizzare una sola parola, nuova prevenzione, per un certo numero di nozioni, quali *community-policing*, polizia di prossimità, prevenzione locale /comunale/comunitaria.

Fino all'inizio degli anni '90 le attività sono piuttosto rare in questo settore. A partire dagli anni '90 la Germania si sforza invece di rimediare con successo al ritardo che ha accumulato rispetto ad altre nazioni nel campo della realizzazione e dello sviluppo della "nuova" prevenzione. Le cifre lo testimoniano: Babl e Bassmann hanno recensito per il 1998 l'esistenza di 24 progetti di prevenzione locale o comunale avviati dallo Stato federale e sviluppati sull'insieme del territorio (Bund), 137 progetti iniziati a livello di Stati della federazione (Länder) e 348 informazioni relative ai progetti realizzati nei comuni di propria iniziativa. Secondo l'opinione di alcuni specialisti, si tratta di cifre significativamente sottostimate. Lo stesso traspare, per non citare che uno tra altri esempi, da una valutazione recente del Ministero dell'interno del Baden-Württemberg: più di 169 iniziative prese nel settore della prevenzione locale e comunale sono state recensite nel 1998 per il solo Land del Baden Württemberg. Quanto all'ufficio federale del crimine (BKA), la banca dati informatizzata "Infopool-Pravention", banca dove sono recensiti tutti i progetti e le iniziative di prevenzione sviluppate in Germania su iniziativa o con la partecipazione della polizia, enumera 1380 gruppi ed organismi di prevenzione insediati sull'insieme del territorio (stato dei fatti alla fine di febbraio 1999, con valutazioni del 1998), di cui 223 consigli di prevenzione della criminalità (Rate fur Kriminalitätsverhutung/Kriminalpraventuve Rate), 291 tavole rotonde, 26 collaborazioni/associazioni di gruppi di prevenzione e 26 collaborazioni di sicurezza (Sicherheitspartnerschaften).

A dispetto delle cifre che portano all'ottimismo, sussistono numerosi



ostacoli, sia strutturali sia tecnici, che dissuadono dall'ipotesi di uno spazio omogeneo e di uno sviluppo lineare e coerente: si farà meglio a seguire Heinz (1997) ed a riassumere la situazione tedesca come caratterizzata da uno sviluppo se non contraddittorio, almeno bipolare. Da un lato, c'è lo Stato federale, il Bund che rappresenta il luogo privilegiato di rafforzamento ed estensione sia del diritto penale materiale sia delle misure di intervento di carattere procedurale. Dal lato degli Stati federati (Länder) e dei comuni, invece, c'è la nuova prevenzione, che conosce un significativo sviluppo, di cui tiene conto tra gli altri il "Programme für die innere Sicherheit" dell'IMK del 1994 che, come sappiamo, ne afferma i principi e ne delinea la portata. In questo contesto ricordiamo anche la decisione dell'IMK del 2 febbraio 1998 sull'istituzionalizzazione dei "Sicherheitspartnerschaften", cioè collaborazioni di sicurezza, fissate tra regioni diverse (o Länder) e Stato federale, che funzionano e lavorano sulla base di una cooperazione rafforzata, in particolare nel quadro di una lotta diretta contro certi tipi e determinati fenomeni della criminalità.

Per semplificare si può dire: dal lato del Bund, è sempre il binomio tradizionale repressione-prevenzione di polizia a dominare il controllo sociale, anche se i pesi si sono invertiti dal 1994 e la prevenzione è diventata prioritaria, come testimoniato, da una parte, dalla creazione del "Präventionstag" tedesco che si riunisce dal 1995 una volta all'anno, e, dall'altra, dalla creazione già citata di un Consiglio Nazionale di prevenzione. Dal lato opposto, la situazione osservata al livello dei Länder e dei comuni è caratterizzata da un controllo sociale decentralizzato e da una prevenzione primaria e generalpreventiva, cioè intervento locale e/o regionale della polizia e controllo sociale in senso ampio e non limitato al penale. Il cittadino viene concepito allo stesso tempo come cliente di un'offerta di sicurezza che tiene grandemente conto del sentimento di insicurezza sia come attore nella realizzazione di una sicurezza, per la cui valutazione i criteri soggettivi sono ormai altrettanto, se non più, importanti dei criteri oggettivi, e che ricorre a pratiche di prevenzione che sono essenzialmente di tipo sociale o economico.

Al di là di questa presentazione certo fortemente schematica della situazione sono numerosi gli esempi che mostrano una realtà più varia:

- la prevenzione sociale e la prevenzione primaria positiva non sono completamente assenti al livello dello Stato federale;
- Bund, Länder e comuni lavorano sempre più spesso attraverso



sinergie;

- in Germania la sicurezza interna è compito essenziale dello Stato, compito che gli è assegnato dalla Costituzione e che la polizia assume a titolo principale, ma non in via esclusiva;
- all'interno della Repubblica federale tedesca, la polizia è decentralizzata: il Bund è competente in materia di legislazione criminale, polizia e giustizia lo sono invece a livello dei Lander ed i comuni hanno competenza in materia di aiuto e protezione dei giovani, oltre a funzioni di sicurezza che esercitano con l'intermediazione dei loro "Ordnungsverwaltungen", che hanno il potere di assegnare licenze, di determinare l'ora di chiusura di locali notturni e ristoranti, di autorizzare progetti di costruzione e più in generale di realizzare progetti di urbanistica.
- i principi federali e la decentralizzazione della polizia che ne segue hanno l'effetto paradossale di frenare considerevolmente l'impatto della polizia sui comuni. Secondo la costituzione federale della polizia tedesca, come esistono Bundesregierung e Landesregierung, allo stesso modo si hanno Bundespolizei (Ufficio federale – BKA e polizia delle frontiere – Bundesgrenzschutz – BGS) e Landespolizei (LKA). In ragione delle sue funzioni e competenze (competenze dirette in materia di alcuni crimini gravi, ufficio centrale di informazioni della polizia criminale (LKAs), ufficio centrale tedesco per l'Interpol) l'Ufficio federale ha grandi competenze in materia di prevenzione, mentre le funzioni di polizia sono in via di principio questione dei Lander.

I compiti di prevenzione sono assunti dal servizio K 16 dell'Ufficio federale nel quadro delle proprie funzioni di servizio centrale in conformità all'articolo 2 VI n.3 della legge del BKA : *"L'Ufficio federale di polizia giudiziaria deve inoltre, in quanto ufficio centrale, creare e sviluppare, al fine di sostenere le attività della polizia dei Lander e dello Stato in materia di prevenzione e di trattamento dei delitti, metodi e modalità di lavoro nel settore della lotta contro la criminalità"*.

D'altro canto, l'Ufficio federale non è il solo organismo ad assumere a livello federale (Bund) compiti di prevenzione.

Tutti questi aspetti richiedono un grande numero di precisazioni che saranno oggetto delle osservazioni che seguono. Prima di interessarci più da vicino ad attori, strutture e progetti di prevenzione, è necessario uno sguardo conciso sul sistema e l'organizzazione di giustizia e polizia nello Stato federale tedesco.



3. GIUSTIZIA (PENALE) E POLIZIA NELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

3.1. Principi generali e fondamentali della polizia e della giustizia

3.1.1. La polizia

- Bisogna distinguere tra *polizia in senso funzionale o materiale* e *polizia in senso formale o istituzionale*.

Presa in *senso funzionale/materiale*, la polizia è l'insieme di misure e mezzi di difesa e di protezione contro comportamenti e/o fatti naturali, che (rischiano) di mettere in pericolo o di minacciare *la sicurezza e l'ordine pubblico*.

In senso più politico, il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico si confonde con il mantenimento e la protezione della continuità del monopolio statale della violenza.

Preso in *senso istituzionale/formale*, il termine designa l'insieme di istituzioni e servizi di polizia che sono incaricati di questi compiti.

- Tra le *categorie di classificazione organizzative*, ce ne sono alcune che possono essere utilizzate e che sono effettivamente utilizzate in entrambi i sensi, *formale e/o materiale*. È il caso in particolare della "Schutzpolizei" (polizia di mantenimento dell'ordine)¹, della "Kriminalpolizei" (polizia criminale) e della "Grenzpolizei" (polizia delle frontiere).

- Secondo la *procedura penale*, la polizia interviene soltanto in via sussidiaria nel perseguimento dei reati; è l'Ufficio del Procuratore Generale ad avere la competenza nell'azione penale ed è sulla base di un suo ordine che la polizia esegue i propri compiti sussidiari. Il potere di incaricare la polizia dell'esecuzione dei suoi compiti sussidiari è il potere di dare la "Sachleistigungsbefugnis".

Nella pratica la regola è che il Procuratore usa la propria competenza solo nelle ipotesi di crimini gravi e/o odiosi, violenze sessuali, criminalità organizzata e terrorismo. A parte questi casi, è la polizia che conduce l'inchiesta, poi ne trasmette l'atto all'Ufficio del Procuratore che non ne è però vincolato. In altri paesi europei, come la Francia ed i Paesi Bassi, la polizia ha poteri molto più estesi; la sua partecipazione al controllo della criminalità è più significativo.



- *La polizia agisce nell'esercizio dei suoi diritti; deve rispettare alcuni obblighi.* L'istruzione di un'azione costituisce sempre un attacco alle libertà fondamentali della persona che ne è oggetto ed è dunque autorizzato se un certo numero di condizioni legali sono rispettate. Gli organi di perseguimento dell'azione penale – polizia e/o Ufficio del Procuratore – sono autorizzati a condurre le proprie indagini ed inchieste dal momento in cui esiste il sospetto che una persona abbia commesso un reato. Per aprire l'istruzione, è sufficiente che esista un primo sospetto (Anfangsverdacht), costituito del solo fatto che esistono informazioni ed indicazioni concrete che rendono probabile la commissione di un reato. In tutte le ipotesi in cui l'azione penale costituisce una grave offesa e/o una restrizione della libertà, essa non può essere iniziata senza previa decisione del giudice. È il caso in particolare del ritiro della patente o ancora per la custodia cautelare, in cui è obbligatorio l'intervento del giudice. Ai termini dell'Art.104 Abs.2 della legge fondamentale, restrizioni della libertà così gravi non possono essere decise dagli organi esecutivi. Non è neppure possibile che la decisione dell'autorità giudiziaria intervenga solo dopo la misura restrittiva della libertà: nell'ipotesi pericolo imminente (Gefahr im Verzug) si parla allora di potere di decisione sussidiario della polizia e/o dell'Ufficio del Procuratore.

- *Gli organi dell'azione penale sono autorizzati dalla legge a prendere le seguenti misure restrittive:*

- *interrogatorio dell'indagato:* prima dell'accusa/ del perseguimento dell'azione penale, l'indagato deve essere interrogato. Nelle questioni semplici e quotidiane (piccola delinquenza, inciviltà, etc.), è sufficiente che l'indagato possa esprimersi in forma scritta. L'indagato deve ottemperare all'obbligo di comparire davanti alla giustizia; non è obbligato a seguire la citazione davanti alla polizia;
- *controllo di identità:* la polizia e l'Ufficio del Procuratore sono autorizzati a stabilire l'identità di una persona dal momento che questa è sospettata di avere commesso un reato;
- *sorveglianza a vista:* dal momento che si ha il mandato di carcerazione, polizia ed Ufficio del Procuratore possono trattenere nei locali giudiziari la persona per un tempo determinato, al fine dell'interrogatorio. Inoltre, chiunque sorprenda una persona in flagranza di delitto è autorizzato ad arrestarla provvisoriamente, senza che l'esercizio di questo diritto (Jedermannsrecht) necessiti di una decisione giudiziaria ed a condizione che ci sia pericolo di fuga.



- *Tutti i corpi di reato, gli elementi di prova possono essere sequestrati; ispezioni dei luoghi di abitazione e di altri locali sono autorizzate per la raccolta dei corpi del reato e delle prove.*
- *Nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata e di altre forme di criminalità grave e violenta, sono autorizzati la raccolta ed il controllo delle telecomunicazioni internazionali. I*
- *Dal 1998, è autorizzata l'intercettazione di conversazioni private, all'interno di luoghi chiusi, cioè quelli relativi alla proprietà privata e che riguardano in generale l'abitazione e/o l'esercizio della professione. Questa intercettazione è fatta con l'aiuto di mezzi tecnici, quali strumenti elettronici di intercettazione e microfoni emittenti altamente sofisticati.*
- *Decisione ed esecuzione della custodia cautelare sono sottoposte ad un regime giuridico molto rigido e restrittivo. Per quanto riguarda le condizioni di applicazione di queste misure, è necessario che ci sia, da un lato, un sospetto non generale, ma concreto ed urgente (dringender Tatverdacht) e, dall'altro, la giustificazione giuridica per la detenzione – pericolo di fuga o di occultamento.*

3.2. L'organizzazione della giustizia e della polizia nello Stato federale

Ricordiamo: in uno Stato federale come la Repubblica federale tedesca si ha distribuzione di competenze tra lo Stato federale (Bund), gli Stati della federazione (Länder) ed i comuni (Gemeinden): il Bund ha competenza in materia di legislazione penale, l'amministrazione della giustizia come la polizia sono di competenza dei Länder, i comuni esercitano la loro competenza tra gli altri sul settore della protezione dei giovani.

Per ciò che concerne in particolare i comuni, ai termini dell'Art.28 della legge fondamentale, essi devono essere garantiti nel loro diritto fondamentale di assumere e regolare sotto la propria responsabilità e nei limiti della legge l'insieme delle questioni che riguardano la comunità locale. Così i raggruppamenti comunali, corporazioni dei mestieri e corporazioni comunali hanno il diritto di incaricarsi della propria amministrazione.

3.2.1. L'amministrazione della giustizia

Tribunali e Uffici del Procuratore:

I giudici –professionisti ed onorari – sono indipendenti; non sono



sottoposti che alla legge (Art.97 GG).

In virtù dell'attuale piano di organizzazione e distribuzione del lavoro giudiziario, le questioni/i dossier sono trasmessi ai diversi senati, camere ed altri servizi dei tribunali. Questa distribuzione segue il principio del giudice legale dell'Art.1010 Abs.1 Satz.2 GG. La sostituzione di un giudice ad un altro non è autorizzata se non è stata prevista dal piano annuale di organizzazione e le direttive e/o le raccomandazioni generali formulate dall'amministrazione di giustizia dei Lander restano senza valore e significato per i giudici.

L'Ufficio del Procuratore è l'istituzione-chiave dell'azione penale; a questo titolo è responsabile (della direzione) dell'istruzione, del perseguimento dell'accusa e dell'esecuzione delle pene. Al contrario dei tribunali che sono indipendenti, l'Ufficio del Procuratore dipende dalle autorità gerarchiche superiori, la direzione del servizio ed il Ministro della Giustizia del Land, ma questi ultimi non possono dare al Procuratore istruzioni relative alla condotta da assumere durante il processo penale e neppure prescrivere modalità di requisitoria. Nel corso degli ultimi anni, i procuratori hanno visto crescere i propri poteri e competenze, soprattutto per quanto riguarda la classificazione delle questioni durante la procedura di istruzione.

Per ciò che concerne il diritto penale applicabile ai maggiorenni, l'Ufficio del Procuratore, oltre ad avere la responsabilità dell'azione penale, è l'organo responsabile dell'esecuzione della pena: ciò significa concretamente che ha la competenza di reclamare il pagamento delle ammende e di mettere in atto l'esecuzione delle pene privative della libertà.

Per ciò che concerne il diritto applicabile ai minori, è il giudice minorile l'autorità responsabile dell'azione penale e dell'esecuzione delle pene. L'organizzazione dell'esecuzione delle pene privative della libertà è di competenza dei Ministeri della Giustizia dei Lander.

Quanto alle decisioni prese nel corso dell'esecuzione della pena, quali la concessione di sospensioni con messa in prova, la competenza è data alle camere di esecuzione delle pene, solo per i delinquenti maggiorenni.

3.2.2 L'organizzazione della polizia e di altri servizi di sicurezza

Il principio fondamentale è quello della *competenza dei Lander*: ai termini dell'Art.30 della legge fondamentale, la polizia è affare dei Lander; il principio generale vede nientemeno che *tre eccezioni*: si tratta delle *tre polizie federali (Bundespolizeien)*, da un lato il servizio



incaricato della difesa delle frontiere dello Stato federale (Bundesgrenzschutz - BGS) dall'altro l'Ufficio federale del crimine (Bundeskriminalamt - BKA), e infine l'*ispezione del Bundestag* (si è poi già detto che altri servizi ed istituzioni sono incaricati di compiti di polizia, nel senso materiale del termine: dogane, amministrazioni della finanza e del fisco, servizi di sicurezza delle ferrovie tedesche, Feldjager – polizia dell'ordine delle armate di terra).

Polizie degli Stati della federazione (Landerpolizei)

Compiti

Si distinguono compiti di polizia in *senso proprio/formale* del termine e compiti di polizia *eseguiti dalle amministrazioni dell'ordine*:

in senso proprio/formale: nei sette Lander che hanno realizzato dal 1945 la separazione della polizia da amministrazioni e servizi generali di sicurezza e dell'ordine (Baviera, Berlino, Amburgo, Hesse, Bassa-Sassonia, Renania-Westfalia del nord, Palatinato e Schleswig-Holstein), i servizi di polizia sono distinti in diversi corpi, la Schutzpolizei (polizia d'ordine), la Kriminalpolizei (polizia criminale), la Bereitschaftspolizei (corpi di polizia indipendenti il cui compito primario è di aiutare le missioni di polizia di tipo particolare) e la Wasserschutzpolizei (polizia di protezione dei corsi d'acqua).

I compiti di questi corpi di polizia, come delle diverse polizie dei Lander, si esercitano all'interno dei limiti dei compiti di polizia, intesi in senso stretto, formale. Tali compiti consistono nell'esecuzione delle decisioni prese da un'altra istituzione in virtù di un atto amministrativo (Reiner Vollzugsdienst) e nel perseguimento delle infrazioni;

eseguiti dalle amministrazioni dell'ordine: al contrario, l'amministrazione dell'ordine e della sicurezza generale (amministrazione generale dell'ordine) si estende sul campo che era in precedenza coperto dalla vecchia polizia amministrativa, in particolare sui settori della sicurezza alimentare, della protezione della salute, dell'urbanistica, della rete stradale, degli incendi, etc.

È da notare che queste amministrazioni generali dell'ordine (allgemeinen Ordnungsverwaltungen) esistono sia a livello dei Lander, sia a quello dei comuni e che accanto all'ufficio dell'urbanistica del Land (Landesbauamt) ci sono l'ufficio dell'urbanistica della città e/o del comune (Stadtbauamt). In questi settori la polizia in senso formale, cioè la polizia dell'esecuzione delle decisioni e dell'azione penale, non ha che una competenza secondaria, nel senso che è autorizzata a



prendere, se necessario e di propria iniziativa, misure per la protezione e la difesa dai pericoli e dai rischi.

Tutto ciò vale per i Lander di Brandeburgo, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt e Thuringen.

Nei Lander di Baden-Württemberg, Brema, Sachsen e Saarland, invece, la competenza degli uffici/servizi di polizia si estende su un campo che comprende la polizia amministrativa. La competenza che esercitano a titolo di polizia amministrativa si estende in senso sia materiale sia formale del diritto della polizia. Ne segue che il loro campo di operatività e di intervento comprende l'amministrazione generale dell'ordine e della sicurezza.

Ciò non impedisce che la polizia, in senso istituzionale, sia in questo Lander come negli altri, sempre ed esclusivamente polizia di esecuzione (Vollzugspolizei, nel Sarre), o servizio di esecuzione della polizia (Polizeivollzugsdienst per i Lander di Bade-Württemberg, Brema, Saarland).

Competenza

Si distingue tra competenza *territoriale* (Sachzuständigkeit) e competenza *materiale*:

la competenza territoriale designa il quadro territoriale o geografico all'interno del quale i servizi di polizia hanno competenza di agire e rappresenta una delle più importanti condizioni dell'esercizio legale del servizio di polizia. Nei Lander che non caratterizzati da un sistema unico (v.sopra), come Baviera, Berlino, Mecklenburg-Vorpommern, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein e Thuringe, la competenza territoriale della Vollzugspolizei si esercita sull'insieme del territorio del Land di competenza. Negli altri Lander, questa competenza è limitata al territorio del distretto amministrativo (Verwaltungsbezirk) in cui il pericolo che si deve prevenire/combattere o il reato da perseguire si producono.

I servizi di polizia di un determinato Land possono agire ed intervenire anche al di là delle frontiere del Land stesso, a condizione che l'ordine sia stato dato dall'autorità gerarchica superiore. In pratica, questa deroga al principio della competenza territoriale si giustifica per la necessità di una chiarificazione rapida ed efficace.

Altre deroghe sono previste per i casi eccezionali previsti dall'Art.91 Abs.1 della legge fondamentale, che riguardano il mutuo aiuto interservizio (Amtshilfe). Esiste poi un certo numero di convenzioni ugualmente orientate; è il caso in particolare della convenzione 8



gennaio 1991, convenzione conclusa tra i Lander della Repubblica federale e recante l'estensione della competenza territoriale della polizia dei Lander nel settore dell'azione penale (Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland über die erweiterte Zuständigkeit der Polizei der Länder bei der Strafverfolgung vom 08.11. 1991, IGV, NW 1992, P. 591).

La competenza materiale definisce l'autorizzazione ad eseguire un certo numero di compiti determinati, riguardanti le misure di prevenzione prese a titolo della Gefahrenabwehr (difesa dai pericoli) e previste dalle disposizioni contenute nelle Landespolizeigesetze (codificazioni del diritto di polizia di ogni Land), e le funzioni di repressione esercitate all'interno dell'azione contro le contravvenzioni (§ 53 Abs.1 OWG) e le infrazioni (§ 163 Abs.1 StGB). All'interno delle funzioni di aiuto all'esecuzione delle decisioni prese in virtù di un atto amministrativo (Vollzugshilfe) e/o di decisioni giudiziarie (Justizhilfe), la polizia può inoltre essere incaricata dell'esecuzione di compiti speciali, attribuiti da leggi speciali del Bund o dei Lander. Tra i settori privilegiati di questi compiti speciali, bisogna ricordare soprattutto il diritto di riunione e di manifestazione, il diritto di asilo ed il diritto degli stranieri. Nel complesso della Gefahrenabwehr, la competenza materiale è retta dal principio della *sussidiarietà*: la polizia di esecuzione (Vollzugspolizei) non interviene che in via sussidiaria rispetto alle amministrazioni di ordine o ai servizi di polizia (nel caso del sistema unico).

Come in materia di competenza territoriale, esistono alcune eccezioni ai principi che derogano alla competenza materiale: oltre alla lotta contro la criminalità e la prevenzione/profilassi da pericoli e rischi, ci sono il bisogno di un trattamento rapido della questione e la non competenza del servizio o dell'agente materialmente competente.

Quadro giuridico dell'organizzazione e delle competenze /funzioni di polizia dei Lander

Ogni Land, cioè ogni Stato regionale della Repubblica federale, ha il proprio diritto e la propria organizzazione della polizia. Al di là dei punti comuni o che avvicinano gli uni agli altri, esistono differenze a volte significative e non è questo il luogo per una presentazione completa che copra l'insieme delle disposizioni. È meglio dunque limitarsi ad una presentazione schematica ed esemplificativa, in grado di illustrare con qualche esempio le differenze citate.



Questa presentazione si riferisce in particolare al diritto e all'organizzazione delle polizie dei Lander di Baden-Württemberg (sistema unico/unificato) e di Rheinland-Pfalz (Palatinat).

Baden-Württemberg (sistema unico)

Il diritto di polizia comprende tra gli altri:

- la legge della polizia (PolG) del 13.1.1992 (BG 1), modificata a più riprese;
- il decreto ministeriale (Interno) di applicazione della legge della polizia (DVOPolG) del 16.9.1994 (GBI 567);
- l'ordinanza ministeriale relativa alle misure d' identificazione ed all'uso immediato della forza pubblica (UzwErl.) del 13.5.1969 (GAB I, p. 350), modificata il 12.11.1991 (GAB I, p. 1166);
- il decreto del Governo dello Stato regionale relativo agli agenti ausiliari del Procuratore, del 23.9.1985 (GBI, 325);
- la legge relativa al servizio di polizia volontaria (EPoIDG), del 12.4.1985 (GBI, 129), modificata il 22.10.1991 (GBI, 625);
- la legge relativa al controllo ed alla protezione del trattamento automatizzato delle informazioni nominative (LDStG), del 27.5.1991 (GBI277);
- la legge relativa al servizio di dichiarazioni domiciliari (MG), del 11.4.1983 (GBI, 117), modificata dalla legge del 15.2.1993 (GBI129);
- la legge relativa all'esecuzione delle decisioni dell'Amministrazione dello Stato regionale (LVwVG), del 12.3.1974 (GBI, 93), modificata dalla legge del 25.4.1991 (GBI, 223, 225);
- il decreto del Ministero dell'Interno relativo al costo dell'esecuzione delle decisioni prese in virtù della legge relativa all'esecuzione di decisioni dell'Amministrazione dello Stato di Baden - Württemberg (LvwGKO), del 2.7.1974 (GVBI, 229), modificata dalla legge del 7.2.1994 (GBI, 73);
- la legge relativa alle procedure dell'Amministrazione dello Stato regionale (LVwVfG), del 21.6.1977 (GBI, 227), modificata dalla legge del 11.2.1992 (GBI, 91).

Nella *parte generale del diritto di polizia*, si trovano tra le altre alcune disposizioni relative a:

- funzioni della polizia nel quadro della difesa dai pericoli;
- responsabili;
- stato di urgenza di polizia;
- quadro costituzionale dell'intervento di polizia;
- organizzazione della polizia del Land;



- modalità dell'azione di polizia;
- costo della polizia ed al risarcimento.

L'organizzazione della polizia di questo Stato presenta le seguenti caratteristiche:

- non c'è separazione tra amministrazione dell'ordine (polizia amministrativa) e polizia, ma c'è distinzione, sul piano istituzionale, tra uffici di polizia (Polizeibehörde) e servizi abilitati a prendere misure di polizia (Polizeivollzugsdienst). L'autorità gerarchica superiore, da cui dipende la Polizeivollzugsdienst, è il Ministro dell'Interno dello Stato regionale, più precisamente il dipartimento 3 della Prefettura della polizia del Land (Landespolizeiprasidium). Sono direttamente sottoposti alla sua autorità i Regierungspräsidenten (prefetti/capi dell'amministrazione dello Stato regionale) delle città di Stoccarda, Karlsruhe, Friburgo e Tubingen, oltre all'Ufficio criminale dello Stato regionale (Landeskriminalamt), alla direzione della polizia della protezione delle acque e della polizia mobile di intervento (Bereitschaftspolizeidirektion), alla scuola di polizia dello Stato regionale (Landespolizeischule), al servizio regionale di forniture per la polizia federale (Landesbeschaffungsstelle) e alla Polizeifachhochschule.

Al livello inferiore dei prefetti, troviamo i direttori della polizia del Land situati nelle città di Stoccarda, Karlsruhe, Friburgo e Tubingen. È sotto la loro responsabilità che sono eseguite le funzioni di polizia che riguardano il servizio individuale (Einzeldienst), a meno che non riguardino la competenza del Landeskriminalamt o della polizia di protezione delle acque. Per quanto concerne la direzione della polizia del Land, essa spetta ai livelli gerarchicamente superiori delle amministrazioni della polizia criminale ed alla polizia unificata incaricata delle funzioni individuali (Schutzpolizei), servizi e livelli amministrativi che comprendono 2 presidenti di polizia ed un totale di 38 tra direttori di polizia, ispettori di polizia criminale, ispettori di polizia stradale, commissariati di polizia e servizi criminali esterni (Kriminalausstellen).

La Prefettura della polizia del Land (Landespolizeiprasidium) costituisce il servizio direttivo gerarchicamente più alto della polizia ed è incaricata della sorveglianza e del controllo di servizi (Dienstaufsicht-aspetto formale) e funzioni (Fachaufsicht-aspetto materiale). Nelle questioni prioritarie, delicate o di importanza maggiore per lo Stato regionale o per lo Stato federale, l'Ufficio-presidio dello Stato regionale assume inoltre la direzione degli interventi di tipo eccezionale, che



oltrepassano cioè il quadro istituzionale dei compiti di azione penale.

Renania-Palatinato (Rheinland-Pfalz)

Il diritto di polizia racchiude tra gli altri:

- la legge di polizia e delle amministrazioni dell'ordine (POG), del 10.11.1993 (GVBI, 595);
- il regolamento della polizia dello Stato regionale relativo alla difesa e alla protezione dai cani pericolosi, del 10.11.1992 (GVIII, 374);
- il decreto dello Stato regionale relativo all'organizzazione dei servizi di polizia ed alla ripartizione geografica delle regioni amministrative di polizia e delle direzioni della polizia nonché alle competenze materiali della polizia di protezione delle acque, del 27.3.1993 (GVIII, 435);
- il regolamento dello Stato regionale relativo alla composizione del corpo di funzionari della polizia di esecuzione del 24.9.1973 (GVBI, 290), modificato dal regolamento del 16.4.1993 (GVBI, 208);
- il regolamento dello Stato regionale relativo al trasferimento di competenze realizzato con la creazione di agenti ausiliari di polizia, del 16.7.1993 (GVBI, 427);
- il regolamento dello Stato regionale riguardo alla carriera/avanzamento nel servizio di polizia (LbVOPol), del 27.8.1973 (GVBI, 276), modificato dal regolamento del 3.4.1995 (GVBI, 77);
- il regolamento dello Stato regionale relativo ad agenti e funzionari comunali della polizia esecutiva del 21.7.1976 (GVBI, 223), modificato dal regolamento del 3.6.1993 (GVBI, 314);
- il regolamento dello Stato regionale relativo alle competenze dei servizi amministrativi dell'ordine, del 31.10.1978 (GVBI, 695), modificato dal regolamento del 8.6.1993 (GVBI, 314);
- la legge dello Stato regionale relativa alla protezione/controllo del trattamento automatizzato delle informazioni nominative (LDSG), del 5.7.1994 (GVBI, 293);
- la legge relativa alle dichiarazioni domiciliari (MG), del 22.12.1982 (GVBI, 463), modificata dalla legge del 6.3.1993 (GVBI, 314);
- la legge dello Stato regionale relativa alle procedure amministrative in Renania - Palatinato (LVwVG), del 8.7.1957 (GVBI, 101), modificata dalla legge del 15.5.1992 (GVBI, 146).

L'organizzazione della polizia della Renania-Palatinato presenta le caratteristiche seguenti.

Dopo la grande ristrutturazione intervenuta nel 1992, la polizia è



soltanto esecutiva, incorporata nell'amministrazione generale dell'Interno a livello del Ministero dell'Interno e dei governi regionali del Land. Al livello inferiore dei governi regionali Rheinland-Pfalz, Koblenz e Trier, ci sono 5 prefetture di polizia (Polizeipräsidien) con le 14 direzioni regionali (Polizeidirektionen) che ne dipendono e che non hanno statuto di uffici di polizia.

Al livello inferiore, troviamo gli ispettori di polizia e/o i posti di polizia, subordinati alle direzioni.

All'interno di ogni prefettura di polizia sono insediati rispettivamente una direzione criminale ed una direzione stradale. La prima ha competenza sulle questioni di criminalità grave, mentre la piccola e media criminalità sono di competenza degli ispettorati. Per quanto riguarda le direzioni stradali, esse costituiscono l'autorità gerarchica della polizia delle autostrade, che si occupa anche delle infrazioni che si verificano al livello della rete autostradale.

Negli ispettorati di polizia, polizia criminale e polizia di ordine (Schutzpolizei) lavorano in comune. Per l'azione contro la criminalità grave, ogni direzione dispone di un ispettorato.

Polizia federale

Funzioni e competenza materiale e territoriale delle polizie federali (eccetto l'ispettorato del Bundestag)

Ufficio federale del Crimine (BKA): creato nel 1951 come ufficio federale, il BKA dipende direttamente dall'autorità del Ministero dell'Interno della Repubblica federale. Competenze e funzioni sono regolamentate da una legge apposita secondo cui il BKA:

1. è l'ufficio centrale di informazione della polizia criminale;
2. combatte gli autori di reati che agiscono al di là delle frontiere nazionali e/o in contesto internazionale;
3. figura come ufficio nazionale dell'Interpol.

1) la funzione di ufficio centrale della polizia criminale è molto importante, soprattutto all'interno del sistema federale della Repubblica Tedesca; essa infatti non solo permette la concentrazione, o meglio la centralizzazione dei dati informatici dello Stato e dei Länder, ma crea anche le basi per la raccolta di tutte le informazioni necessarie ad un efficace funzionamento dei servizi di polizia. Inoltre, il BKA dispone di una struttura di ricerca criminologica, sviluppata ad un alto livello e condotta nell'ottica di affrontare una criminalità che utilizza nuove tecnologie ed anticipa in questo modo le future



evoluzioni.

In tutti i settori si ha stretta cooperazione dell'Ufficio federale con le polizie criminali dei Lander, in particolare con gli Uffici del crimine/di polizia giudiziaria che sono insediati in ogni Lander (LKA-Landeskriminalamter).

Questa cooperazione ha condotto ad una rete che ha permesso di sviluppare strategie di lotta contro la criminalità coerenti ed unificate sul piano nazionale. Il BKA non è un ufficio direttivo della polizia criminale, più precisamente delle polizie criminali dei Lander, ma ne è l'ufficio centrale che deve contribuire al miglioramento ed all'ottimizzazione della lotta decentralizzata contro il crimine.

2) a prima vista l'ipotesi dell'Ufficio federale come organo di azione penale è contraria alla legge fondamentale, che ne attribuisce la competenza ai Lander. Per questo il BKA ha in materie delle competenze speciali, attribuite in virtù di leggi speciali del Bund. Il BKA dunque può essere competente del perseguimento dell'azione penale in molte ipotesi, per richiesta di un'amministrazione di un Land, per decisione del Ministero dell'Interno per gravi motivi, per incarico del Procuratore della Repubblica.

Il BKA può inoltre incaricare di compiti di aiuto i propri agenti, che recano allora il proprio sostegno alle polizie dei Lander. Se reati o elementi di reato si estendono oltre le frontiere di un determinato Land, il BKA può, in accordo con le amministrazioni competenti dei Lander interessati, attribuire l'azione penale ad un determinato Land.

Nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata e della protezione dell'ordine costituzionale, il BKA è competente nei seguenti settori: traffico internazionale illegale di stupefacenti, armi ed esplosivi; organizzazione internazionale di falso in monete e/o distribuzione di monete false per le quali siano necessari chiarimenti all'estero; attacchi portati alla vita o alla libertà del Presidente della Repubblica, ai membri del Governo federale, del Parlamento, della Corte Costituzionale, o anche contro rappresentanti di Stati stranieri in visita ufficiale e membri dei corpi diplomatici dei paesi stranieri, nel caso in cui gli autori agiscano per motivi politici e che il fatto commesso presenti un interesse nazionale o rischi per gli equilibri di politica estera.

Per la protezione degli individui, è stato istituito nel 1951 un servizio speciale del BKA, la Sicherungsgruppe.



3) la funzione di ufficio nazionale di Interpol consiste tra l'altro nella lotta contro la criminalità internazionale e la criminalità organizzata. A queste funzioni/competenze bisogna aggiungere i compiti di prevenzione previsti dall'Art.2 VI n.3 della legge relativa al BKA (segnalati sopra).

Polizia di difesa delle frontiere – Bundesgrenzschutz (BSG): in quanto polizia federale, la BGS è organizzata e gestita dall'amministrazione dello Stato e dipende direttamente dal Ministero dell'Interno. Creata nel 1951 con l'obiettivo di proteggere le frontiere del territorio nazionale, suo fondamento costituzionale è rappresentato dall'Art.87 della legge fondamentale, mentre l'organismo, le competenze e le funzioni sono regolamentate dalle disposizioni della legge relativa alla BSG, cioè il BGSG (Bundesgrenzschutzgesetz) del 18. 08. 1972, completata da una legge del 1976 sulla struttura del personale.

La BGS è composta di diversi servizi raggruppati in due categorie o livelli di amministrazione: servizi a medio livello -Mittelbehörde- (vicepresidente generale e direzione della BGS) e servizi a livello inferiore -Unterbehörde- (BGS e Scuola della BGS).

Dopo l'unificazione della Germania, la polizia di protezione delle frontiere è stata oggetto di una ristrutturazione. In virtù di quest'ultima, la BGS venne dotata di una forma di organizzazione integrata, entrata in vigore il 01-04.1992; il regime presidenziale ne costituisce la forma di espressione. Quest'ultimo raggruppa i servizi della BGS, gli stessi che erano prima separati ed indipendenti tra loro, cioè l'amministrazione della protezione delle frontiere e il servizio di protezione, sotto l'autorità unificata di cinque direzioni o prefetture, create sulla base di considerazioni strategiche ed insediate nei quattro angoli della Germania, GSP-centro, GSP-ovest, GSP-est, GSP-nord e GSP-Berlino.

Le funzioni della BGS sono, da questa data, la protezione delle frontiere, polizia ferroviaria, funzioni assunte in caso di necessita o di difesa armata, protezione delle istituzioni e degli uffici federali, sostegno al BKA per la protezione degli individui, specialmente politici, protezione dei propri istituti, alcune funzioni relative al traffico aereo e navale. Inoltre, la programmazione relativa alla sicurezza interna, versione 1994, prevede in alcuni casi (pericolo, reati gravi) la possibilità per la BGS, più precisamente per alcuni suoi servizi speciali, di venire in aiuto alle polizie dei Lander nell'esecuzione dei loro compiti (§ 11 BGSG). Ancora, i singoli uffici di polizia delle



frontiere contribuiscono per larga parte al perseguimento dei reati ed all'arresto dei criminali. A queste funzioni se ne aggiungono altre, meno tradizionali e più specifiche, quali la partecipazione degli agenti della BGS a compiti di salvataggio, di sorveglianza e protezione della compagnia aerea statale (Lufthansa) e, all'interno delle missioni ONU, la partecipazione ad interventi nelle regioni in crisi.

Funzioni e competenze di altri attori federali della sicurezza

Il Militarischer Abschirmdienst (MAD): le sue funzioni sono regolamentate da una legislazione speciale del 20.12.1990. Il MAD ha come funzione essenziale la raccolta e la valutazione di informazioni e dati relativi alle attività anticostituzionali o che mettono in pericolo la sicurezza e/o sono perpetrate da servizi segreti stranieri, a condizione che queste attività siano dirette contro la Bundeswehr e che siano fatti di persone che riguardano la competenza del BMGV, cioè del Ministro federale della Costituzione.

È la polizia stessa che prende l'iniziativa di informare il MAD su attività che mettono in pericolo la sicurezza o sono portate da servizi segreti stranieri o ancora recano offesa ai beni protetti dal MAD, a condizione che si tratti di informazioni necessarie all'esecuzione delle sue funzioni (§ 10 MADG). Il MAD comprende un servizio centrale, con sede a Colonia, e, dal 1.10.1994, 14 uffici regionali.

Il Verfassungsschutz: come nel caso del MAD, una legge speciale ne regola l'organizzazione e le funzioni/competenze, cioè la legge relativa alla protezione della Costituzione (Verfassungsschutzgesetz – Verf.SchG).

In senso funzionale/materiale, le funzioni consistono nella protezione dell'ordine costituzionale liberale e democratico e del mantenimento della sicurezza dello Stato federale (Bund) e degli Stati federati (Länder) (41 Abs.1 VerfSchG).

In senso istituzionale/formale, i compiti si confondono nel loro insieme con la raccolta e la valutazione di informazioni e dati, compito dell'Ufficio federale del Verfassungsschutz e degli uffici del Verfassungsschutz degli Stati federali.

Come nel caso del MAD, i servizi di polizia informano di propria iniziativa i servizi del Verfassungsschutz sulle attività anticostituzionali di cui sono a conoscenza (413 Abs.1 VerfSchG).



3. PRINCIPI ED OGGETTI GENERALI DELLA PREVENZIONE

Si distingue, da un lato tra i diversi concetti/concezioni della prevenzione e, dall'altro, tra i diversi concetti/oggetti su cui essa verte, quali la *sicurezza interna*, l'*ordine pubblico* e la *sicurezza pubblica*.

3.3. Le diverse concezioni della prevenzione

Si distingue tra concezione legale della prevenzione ed una concezione più pragmatica, di polizia.

3.3.1. Principi connessi alla concezione legale

Prevenzione generale: repressione e prevenzione sono le due funzioni strumentali del diritto penale. Per quanto riguarda la funzione preventiva, si distingue tra prevenzione generale e prevenzione speciale. Le sanzioni e le pene hanno una funzione di prevenzione generale. Infatti, da una parte, devono contribuire a che tutti i cittadini rispettino legge ed ordine pubblico, dall'altra, perseguono l'obiettivo di mettere in guardia l'uomo dalle proprie inclinazioni e di dissuadere i cittadini dal commettere reati.

Alla dissuasione come modo di prevenzione dalla recidiva si aggiunge, secondo la regola generale, la risocializzazione o il reinserimento sociale (prevenzione speciale). Infine le sanzioni e le pene sono ritenute in grado di dissuadere i potenziali criminali e di influenzare o di condurre la popolazione ad accettare il principio della pena e della legittimità del sistema penale.

Prevenzione positiva e negativa: è realizzata da norme giuridiche extrapenali. La legislazione sociale e, più in particolare, le norme che fanno parte integrante del principio dello Stato sociale (Sozialstaatsprinzip) svolgono una funzione di prevenzione generale e positiva. La prevenzione generale negativa è, al contrario, il supposto effetto reale della dissuasione ottenuto monetizzando la criminalizzazione.

Prevenzione speciale: è sinonimo di prevenzione individuale, o prevenzione personalizzata. La prevenzione speciale vede un significativo sviluppo in molti settori, in particolare nel diritto penale minorile e nelle disposizioni che riguardano recidivi, criminali di carriera o criminali psico-patologici professionali. Interessati sono ancora la classificazione del caso o la decisione di non proseguire nell'azione, la pronuncia di misure probatorie e l'insieme del



dispositivo delle misure di sicurezza.

3.3.2. Principi connessi alla concezione pragmatica/di polizia

I tre principi corrispondono esattamente a tre fasi o tempi diversi della realizzazione della prevenzione, intesa nel senso di missione di polizia.

Prevenzione primaria: riguarda le misure extrapenali, cioè socio-educative o politiche, di controllo sociale. Verte sulle origini e le cause primarie, quindi sociali, ambientali ed economiche, della devianza. Il processi di socializzazione per mezzo dell'integrazione o dell'assimilazione degli stranieri, le politiche del lavoro e dell'urbanizzazione, come anche le politiche di educazione nazionale sono sviluppate ed applicate a tali scopi.

Il risk - management costituisce la versione postmoderna della prevenzione primaria.

Prevenzione secondaria: riguarda l'insieme di misure sviluppate allo scopo di impedire alle persone a rischio di commettere un reato di passare concretamente al fatto. Queste misure consistono nella manipolazione o nella limitazione di fatti, situazioni sociali o ambientali di tipo criminogeno, di occasioni favorevoli allo sviluppo ed alla manifestazione della devianza: risanamento di quartieri urbani degradati, politica della città, stage di autodifesa delle potenziali vittime, community-policing, neighbourhood-watching, divieto di consumo di alcool nei luoghi pubblici, controllo del traffico.

La prevenzione secondaria è diretta alla superficie o alla manifestazione del crimine ed ha una fortissima connotazione dissuasiva. L'impatto della legge penale è molto più forte che per quel che concerne la prevenzione primaria (dove è eccezionale, se non inesistente). La ragione di ciò è che l'efficacia della prevenzione dei comportamenti potenzialmente devianti dipende dalla limitazione delle situazioni a rischio, limitazione operata in parte almeno dalle norme di diritto penale, e più in particolare dalle norme di procedura penale.

Prevenzione terziaria: riguarda l'insieme di misure e sanzioni applicate al delinquente condannato, utilizzate allo scopo di impedire la commissione di un nuovo reato (recidiva).

3.4. Oggetti/concetti generali della prevenzione

3.4.1. Sicurezza interna

Nel senso *più generale* ed ideale, la sicurezza interna esprime lo stato



ideale dello Stato di diritto che sarebbe caratterizzato da uno spazio in cui il crimine non potrebbe esistere ed ogni controllo penale sarebbe superfluo. Trattandosi di una finzione, la sicurezza interna rappresenta allora l'obiettivo che deve essere realizzato attraverso prevenzione e repressione. La Corte costituzionale ha confermato il principio secondo cui lo Stato ha il dovere costituzionale di proteggere la vita delle persone, la salute e la libertà dai danni sanzionati dalla legge, e che le istituzioni e gli organi statali sono responsabili della realizzazione di questo compito (BverfG 46, 160 163).

La sicurezza interna è oggetto di *valutazione e misura*. La statistica della polizia criminale (Polizeiliche Kriminalstatistik) rappresenta il documento più importante tra quelli che rendono conto della situazione oggettiva della sicurezza interna (Objektive Sicherheitslage). Le indagini sul sentimento di insicurezza e le ricerche vittimologiche riflettono invece lo stato soggettivo della sicurezza interna (Subjektive Sicherheitslage).

Oltre alla protezione di vita, salute e libertà, *il settore della sicurezza interna comprende*:

- la prevenzione degli incidenti che si producono nello spazio pubblico e delle conseguenze che ne discendono (incidenti del traffico di ogni tipo, incidenti di tipo industriale, etc.)
- la protezione preventiva dalle catastrofi, cui bisogna aggiungere il servizio di soccorso e di salvataggio e la riduzione e/o riparazione dei danni che ne seguono.

Le frontiere, tradizionalmente rigide, tra sicurezza *interna* e sicurezza *esterna* si sono ammorbidite e si osservano l'interazione e l'interpenetrazione reciproca e mutuale dei due settori, una sinergia resa necessaria dallo sviluppo rapido della criminalità organizzata, dall'importazione di criminalità e dall'estensione di catastrofi nucleari o di altro genere. In virtù del VGB 1994, il servizio federale di informazione (Bundesnachrichtendienst-BND) ha ricevuto il compito di controllare le telecomunicazioni internazionali trasmesse via satellite, allo scopo di radunare ed analizzare le informazioni la cui conoscenza è indispensabile per la lotta preventiva e repressiva di certe forme di grave criminalità (criminalità organizzata, da cui traffico internazionale di stupefacenti e di armi, terrorismo, etc.).

3.4.2. Ordine pubblico

Nel senso di *diritto di polizia*, la nozione rappresenta l'insieme di regole e norme non scritte e sociali che determinano/prescrivono, nel



quadro delle norme costituzionali, i comportamenti da adottare da parte dei privati nella vita pubblica (PrOVG 9, 139; definizione legale per es. al §3 n.2 SachsAnhSOG).

Non bisogna confondere i beni protetti dall'*ordine pubblico* con quelli che riguardano la *sicurezza pubblica*. I beni protetti dall'ordine pubblico non sono beni e norme giuridiche, ma sono i valori e le norme condivise dall'opinione pubblica ed indispensabili per la vita nella collettività. In ragione in particolare della positivizzazione di tali norme sociali, in altre parole del fatto che l'ambito si estende progressivamente alle norme sociali a tal punto da rappresentarne quasi la totalità, il campo dell'ordine pubblico si è significativamente ristretto negli ultimi anni a vantaggio della sicurezza pubblica, cioè al campo coperto dal diritto positivo.

Avendo perduto buona parte della sua importanza sul piano pratico e presentando per di più un contenuto piuttosto indeterminato e sfumato che può dar luogo ad esitazioni riguardo alla sua costituzionalità (nonostante la sua costituzionalità sia esplicita: BverfG 54, 1431144 ss.), si capisce perché i diritti di polizia di numerosi Lander non ne facciano più cenno; è il caso in particolare delle nuove codificazioni dei diritti di polizia di Brema, della Renania-Westfalia del Nord, della Sarre e del Schleswig-Holstein.

3.4.3. Sicurezza pubblica

La protezione della sicurezza pubblica consiste nella *protezione dei diritti soggettivi e dei beni giuridici dei privati*. Più in generale il campo di protezione riguarda l'insieme dei beni individuali (Individualguterschutz), i diritti positivi, lo Stato e le sue istituzioni (§2 N.2 BremPolG; §3 n.1 SachsAnhSOG) e gli *Individualguter*, i diritti costituzionali fondamentali, quali la vita, la salute, la libertà, l'onore, il diritto comune della persona, il nome ed i diritti della persona fisici e morali.

La protezione dei beni giuridici individuali pone un certo numero di problemi, riguardo alla profilassi/difesa contro pericoli e rischi: la protezione dei diritti privati è essenzialmente un compito che riguarda la competenza della giustizia civile (tribunali con organi di esecuzione), mentre la competenza della polizia è ammessa solo a titolo eccezionale, cioè a condizione che la protezione da parte della giustizia civile non sia stata offerta o sia stata possibile o insufficiente. È il principio della competenza sussidiaria della polizia.

Il principio di sussidiarietà presenta ormai una rilevante eccezione, nel



caso in cui si aggiunga all'interesse particolare/privato in gioco l'interesse generale pubblico.

Inoltre, la polizia non ha la competenza di intervenire nell'ipotesi di una messa in pericolo consapevole e deliberata della propria persona (ad eccezione del suicidio e dell'eutanasia: VG Karlsruhe, NJW 1988, 1536).

La messa in pericolo di beni individuali implica spesso la messa in pericolo di *diritti positivi*. Riguardano questa categoria le norme penali e le disposizioni relative alla regolamentazione delle ammende e delle altre norme di diritto pubblico che comportano obbligazioni di fare o di non fare, come anche, sussidiariamente, di diritto privato.

La *protezione dello Stato e delle sue istituzioni* comprende la continuità/il mantenimento degli stessi come anche la capacità di funzionamento di tutti i soggetti di diritto pubblico, chiese comprese. Tra gli altri costituisce offesa alla sicurezza pubblica il fatto che una persona avverta i propri concittadini della presenza di radars o di altri strumenti installati allo scopo di un controllo del traffico, dal momento che questo fatto è suscettibile di costituire un intralcio alle funzioni della polizia.

3.4.4. Sicurezza e ordine pubblico

Nozione centrale del diritto di polizia e del diritto della sicurezza, designa l'insieme delle misure prese dalla polizia e dalle altre autorità della sicurezza in ragione di poteri e competenze prescritte dalla legge. In diritto la nozione di *sicurezza ed ordine pubblico* è utilizzata sia come una nozione doppia e comunque unitaria, sia come un insieme di concetti alternativi. Come sappiamo un certo numero di codificazioni recenti del diritto di polizia dei Lander non utilizza più la nozione di ordine pubblico, in particolare per ragioni di ordine costituzionale.

4. I FONDAMENTI LEGALI DELLA PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ

Nonostante i principi fondamentali siano gli stessi a livello globale (Stato federale e Stati regionali) ed a livello comunale, è comunque utile distinguere i due piani, se non altro per segnalare come l'antagonismo che si mantiene, per via soprattutto del sistema federale, tra prevenzione di polizia (affare degli Stati regionali) e



prevenzione comunale (assunta essenzialmente dalle amministrazioni comunali dell'ordine) veda la polizia nel ruolo di agente mediatore, con l'effetto in parte perverso che la nuova prevenzione, cioè quella comunale, rischia di essere sorpassata dalla concezione tradizionale, quindi di polizia, della prevenzione. Questo sorpasso, riflesso sul piano linguistico nell'equivoco semantico della nozione "prevenzione comunale", si traduce concretamente nel fatto che la prevenzione comunale resta per larga parte prevenzione di polizia classica, attuata a livello comunale. Si ricorda poi che la struttura federale non è particolarmente favorevole allo sviluppo di una prevenzione comunale in senso stretto e che sono numerosi quei sindaci che esitano a farsi trascinare su questa via, per paura di vedersi attribuite competenze di polizia che appartengono alla rete dei soli Stati regionali e di dovere affrontare problemi organizzativi e finanziari imprevedibili, come dimostrato chiaramente dal rapporto finale della sessione del 8.11.1994 della commissione dei Sindaci (Hauptausschuss des deutschen Stadtetages) e dal rapporto di chiusura delle giornate della federazione delle città e dei comuni tedeschi (20/21.10.1994). Nella pratica la polizia assume generalmente la direzione della maggior parte dei progetti comunali di prevenzione, visto anche che in Germania la distinzione legislativa e concettuale tra i due compiti della polizia, cioè l'azione contro i reati e il mantenimento dell'ordine, non esiste sul piano amministrativo o istituzionale.

4.1. La prevenzione del crimine al livello dello Stato federale e degli Stati regionali

Sulla base delle codificazioni del diritto di polizia (Landespolizeigesetze) e delle leggi sull'ordine pubblico (Landesordnungsgesetze) proprie degli Stati regionali, i poteri della polizia superano di molto le attribuzioni della procedura penale esercitate nelle fasi di investigazione ed inchiesta. La Corte federale di Giustizia poi, con una decisione presa nel 1995, ha ammesso il principio che le informazioni ottenute nelle missioni di polizia preventiva possano essere utilizzate nel contesto della procedura penale. Così la raccolta, l'analisi e la comunicazione di informazione (anche nominative), generalmente mediante video-sorveglianza, utilizzazione di strumenti elettronici, under-cover-agent, sorveglianza a vista per l'identificazione dell'identità, scambio di informazioni nominative tra i servizi, etc., sono autorizzate ed applicate su larga scala senza che sia necessaria l'esistenza di un sospetto concreto.



Inoltre, per citare un solo esempio, la codificazione del diritto di polizia dello Stato di Baden-Wurtemberg, nella versione del 13.1.1992 (modificata il 27.06.1996) dispone ai §§ 19 e seguenti (raccolta di dati e di informazioni) ed ai §§ 36 (misure di identificazione) e 37 (trasmissione di informazioni e dati ottenuti con trattamento automatizzato) che tali misure sono autorizzate per le necessità della lotta preventiva contro la criminalità.

Infine si segnala il dispositivo di prevenzione contenuto nel codice di procedura penale, modificato e completato in più riprese da leggi relative alla lotta contro la criminalità organizzata²: §§ 98a –98c StPO (ricerca/investigazione con riscontri); § 100c StPO (utilizzo di mezzi tecnologici); § 110° StPO (under-cover-agent); § 111b StPO (confisca di beni e rendite sospetti), etc.

4.2. La prevenzione al livello delle città e dei comuni

La prevenzione della criminalità sviluppata al livello di città e comuni è da sempre affidata alle competenze legali delle amministrazioni comunali dell'ordine, affiancate dalla polizia.

Ne segue che la base giuridica della prevenzione della criminalità, applicata allo spazio urbano o comunale, consiste essenzialmente in atti amministrativi.

Nuova è invece la costituzione di reti che associano, a livello di un determinato comune, l'insieme degli attori e delle istituzioni in grado di contribuire, attraverso le loro attività coordinate, alla prevenzione dei comportamenti devianti e criminali.

Reti di questo genere esistono e la costituzione di esse è prevista dalla legge, ma questo avviene soprattutto per alcuni settori specifici soltanto, in particolare per le politiche di socializzazione e di protezione della gioventù. C'è poi il Codice di diritto sociale che contiene al titolo VIII (Cooperazione con altri servizi ed istituzioni pubbliche) il § 81 che prevede: *“i servizi pubblici di aiuto e difesa della gioventù devono cooperare, nei limiti delle loro rispettive competenze, con gli altri servizi ed istituzioni pubblici le cui attività sono in grado di avere effetti diretti sulla qualità della vita dei giovani e dei loro ambienti familiari, quali 1) scuole ed istituti di insegnamento scolastico, 2) servizi ed organismi di formazione professionale, 3) servizi della pubblica amministrazione della salute, 4) altri servizi dell'Ufficio federale per l'impiego, 5) servizi incaricati di fornire prestazioni sociali, 6) servizi di ispezione del lavoro, 7) polizie ed amministrazioni*



dell'ordine, 8) giustizia, 9) servizi ed istituti di formazione professionale qualificata, di formazione continuata e di ricerca."

Tale disposizione rende necessaria qualche precisazione. Se la creazione di reti di cooperazione è prescritta a livello legale, la legge resta però muta sulle modalità concrete dell'organizzazione e del funzionamento delle reti stesse e d'altro canto, il contenuto di questa disposizione legale non permette di individuarne la prevenzione come obiettivo fisso.

Terza ed ultima precisazione: dal momento che il campo di competenza e di intervento dei diversi servizi dell'amministrazione dell'ordine copre uno spazio piuttosto ampio, dalla protezione dei giovani e dalla formazione scolastica e professionale alle politiche giuridiche e dell'ordine pubblico, attraverso le politiche sociali e culturali, il traffico e l'urbanistica, è chiaro che l'insieme di tali attività e funzioni appartiene per larga parte, per non dire essenzialmente, al settore della prevenzione primaria. La formula secondo cui una buona politica sociale, culturale ed economica costituisce la via più efficace per prevenire devianza e criminalità ne rappresenta il leitmotiv comune. Ora, la prevenzione primaria non si trova al centro delle attività e delle funzioni preventive che sono tradizionalmente compito della polizia. Anche se la sua competenza è incontestabile, le modalità della prevenzione di polizia pongono seri problemi nel momento in cui il campo di intervento si confonde con quello della prevenzione sociale o economica. Invece di interrogarsi allora sulle modalità di intervento della polizia nel settore della prevenzione sociale ed economica, invece di analizzare le possibilità che la legge offre per il trasferimento di competenze e invece di perdersi in controversie interminabili sul sì o sul no del *community-policing*, sarebbe meglio concentrarsi sul recupero del settore della prevenzione primaria, sociale ed economica, da parte degli attori tradizionali del controllo sociale, la polizia nello specifico, e di discutere delle nuove prospettive che ne derivano per una concezione classica di controllo sociale.



5. LE STRUTTURE DELLA PREVENZIONE

Si distingue tra le strutture che esistono ai tre livelli, federale, Stati regionali e comunale.

5.1. Le diverse strutture della polizia centralizzata/federale

5.1.1. Le strutture del BKA

Nel 1994 è stato creato in seno all'istituto di Criminologia (Kriminalistisches Institut-ki) dell'Ufficio federale del crimine/della polizia giudiziaria (BKA) nel gruppo "strategie criminali" (KI I), un servizio a parte, chiamato *Prevenzione di polizia della criminalità e relazioni pubbliche* (KI 16), che si dedica in particolare ai lavori nei settori seguenti:

Servizio di informazione scientifica Prevenzione della criminalità (Pool di informazione Prevenzione)

Il polo di informazione Prevenzione raggruppa dal novembre 1995, data della sua creazione, tutte le informazioni relative ad autori, attività, progetti e modelli di prevenzione nazionali ed internazionali. Il polo di informazione Prevenzione ha in particolare come obiettivo l'individuazione degli sviluppi, dei punti forti, ma anche delle mancanze esistenti nel settore della prevenzione della criminalità e la determinazione dei campi tematici importanti per la ricerca in materia di prevenzione, compreso il lancio e la realizzazione di progetti e ricerche, nonché la messa a disposizione di un forum di scambio di esperienze su scala nazionale ed internazionale tra polizia e gli altri attori operanti nel settore della prevenzione della criminalità.

Il polo di informazione Prevenzione è costantemente aggiornato e i documenti selezionati sono pubblicati ogni anno sotto forma di documentazione di base intitolata "*Länder-Bund Projektsammlung*" (raccolta dei progetti che riguardano i Länder e lo Stato)³ e sotto forma di monografie.

Quanto alla selezione dei progetti che promettono una realizzazione di successo e che sono in grado di fare da modello, essa avviene sulla base di una valutazione esterna o interna. Per quanto riguarda i progetti selezionati e raggruppati nel polo informativo, soltanto il 4% dell'insieme è stato oggetto di valutazione esterna e la valutazione interna è di gran lunga insufficiente. Tra le numerose ragioni che



spiegano questa situazione ce n'è una che merita di essere citata, poiché mette in evidenza il persistere di uno squilibrio istituzionale che arriva fino alla coscienza collettiva della polizia giudiziaria. Infatti, la situazione deficitaria nel settore della valutazione interna dipende tra l'altro dal fatto che le funzioni di prevenzione occupano un posto d'onore nello spirito di molti poliziotti, ma comunque marginale rispetto alla repressione. La conseguenza è che il semplice fatto di formulare soltanto progetti di prevenzione è in sé già sufficiente, cioè sufficientemente lodevole per giustificare la dispensa da ogni sorta di valutazione.

Per la presentazione dei progetti al polo di informazione Prevenzione, il BKA ha fornito agli Uffici del crimine/della polizia giudiziaria degli Stati regionali (LKA) ed ai Ministeri dello Stato federale interessati un certo numero di criteri e di parametri di valutazione e di misurazione, quali la diminuzione del numero degli autori sospettati di avere commesso reati, la regressione del tasso di vittimizzazione, etc.

Nel quadro di queste attività, bisogna in particolare citare una ricerca di valutazione (ottobre 1998-1999) basata su 250 progetti, per mezzo della quale sono stati scelti 169 progetti da pubblicare nel documento *Kriminalpravention in Deutschland – Lander – Bund Projektsammlung 1999*. Le linee tematiche di questi progetti sono: violenza (27 progetti), delinquenza giovanile e minorile (20), droghe e tossicomanie (16), ostilità, xenofobia e violenza contro gli stranieri (14), delinquenza/criminalità contro i beni e la proprietà (13), prevenzione primaria nel settore della delinquenza minorile (12). Si assiste come ad una sottorappresentazione delle seguenti linee: finanziamento/sostegno dei progetti di prevenzione (2), vittime (2), distruzione di beni/vandalismo (2), vicinato/ambiente degli abitati (1), prevenzione urbanistica (0).

Progetti finalizzati alla prevenzione

Il gruppo di lavoro Progetti finalizzati alla prevenzione (Präventionsorientierte Projekte) è stato creato nel 1998 allo scopo di potere reagire, rapidamente e con precisione, agli sviluppi prodottisi in seno alla società ed alla polizia che incidono sulla prevenzione.

In particolare sono stati attuati fino ad oggi i seguenti progetti:

Community policing (lavoro di polizia vicino al cittadino e fondato su problemi specifici); *Autori di delitti intensivi* (1999).



5.1.2. Strutture fondamentali del lavoro integrato all'interno degli organi di polizia

Principi generali:

Il servizio K16 è integrato alle attività degli Stati regionali e dello Stato, all'interno del programma di prevenzione di polizia della criminalità (Pro PK), in virtù della sua appartenenza alla *Commissione di polizia della criminalità* (Kommission Polizeiliche Kriminalprävention - KPK) ed alla *Direzione dei progetti Prevenzione della criminalità* (Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention - PLPK), il cui lavoro è coordinato in modo centralizzato dall'Ufficio centrale di Prevenzione di polizia della criminalità (Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention - ZGS).

Programma di prevenzione di polizia della criminalità degli Stati regionali e dello Stato federale (Programm Polizeiliche Kriminalitätsprävention der Länder und des Bundes: Pro PK)

Il servizio responsabile è: *Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes. Zentrale Geschäftsstelle Landeskriminalamt Baden - Württemberg, Taubenheimstrasse 87, 70372 Stuttgart.*

Il programma è il risultato dello sviluppo e del miglioramento di un modello sperimentato dal 1964 dall'Ufficio di polizia giudiziaria del Land della Baviera (Bayrisches Landeskriminalamt), diretto a sensibilizzare i cittadini e ad informarli, attraverso l'utilizzo massiccio dei mass-media (stampa, TV, affissioni), sui problemi e le possibilità della prevenzione. Tra il 1965 ed il 1970, le altre LKA si sono associate l'una dopo l'altra a questo progetto di scambio e di comunicazione di informazioni a livello degli Stati regionali. Nel 1970 si è poi fatto sentire il bisogno di dare a tali attività una forma istituzionale ed organizzativa, nonché di regolamentare il loro finanziamento e sulla base della decisione dell'IMK (Conferenza permanente dei Ministri dell'Interno) del 18/19.09.1975, la campagna di informazione relativa alla prevenzione viene istituzionalizzata a livello federale sotto il nome di "Programma di prevenzione della polizia giudiziaria / criminale" (Kriminalpolizeiliches Vorbeugungsprogramm des Bundes und der Länder - KPVP).

Il programma è finanziato, con un budget a tutt'oggi di 2,7 Mio. DM, sulla base di una convenzione conclusa nel 1993 tra Stato federale e Stati regionali, che ne regola le modalità. In seguito alle riforme strutturali della polizia, il KPVP ha preso nel 1997 il nuovo nome di "Programma di prevenzione di polizia della criminalità degli Stati



regionali e dello Stato federale” (Programm Polizeiliche Kriminalitätsprävention der Länder und des Bundes - ProPK).

La *Direzione dei progetti di prevenzione di polizia della criminalità (Projektleitung Polizeiliche Kriminalitätsprävention - PLPK)* indirizza al Pro PK le direttive che determinano gli orientamenti da seguire e le strategie da adottare nell'esercizio delle sue funzioni. La *Commissione Prevenzione di polizia della criminalità (Kommission Polizeiliche Kriminalprävention - KPK)* è il luogo privilegiato per la cooperazione tra il Pro PK e le polizie federali e dei Lander, a cui eventualmente partecipano stampa, reti televisive, istituti ed organismi di ricerca e, in generale, l'insieme degli attori della prevenzione.

La comunicazione e lo scambio di informazioni sulla prevenzione della criminalità si svolge in due direzioni, *interna* ed *esterna*. La prima, diretta agli attori della polizia e rivolta direttamente ai suoi organi e servizi, ha per obiettivo la valutazione del livello di legittimità e di accettazione generale all'interno della polizia ed è, dal 1979, l'asse che si è sviluppato in modo privilegiato. La seconda invece riguarda i settori più vicini alla prevenzione sul campo. Le campagne di comunicazione e di scambio di informazioni del Pro PK perseguono l'obiettivo di portare sostegno mediatico alle polizie comunali sotto diverse forme, tra cui: messa a loro disposizione di dispositivi e supporti mediatici in grado di migliorare le funzioni del consiglio della popolazione; sostegno delle polizie comunali nella cooperazione con altri responsabili mettendo a loro disposizione addetti alle campagne pubblicitarie ed informative; organizzazione di campagne pubblicitarie Pro PK destinate a formare una self-image in accordo con i valori costituzionali fondamentali; sviluppo e partecipazione al lavoro di redazione dei quotidiani nazionali e sostegno delle polizie federali e dei Lander nei loro sforzi per un lavoro mediatico professionale.

Per svolgere questi compiti il Pro PK fa riferimento alle direttive contenute nei quaderni di lavoro Pro PK, nella versione del 19.09.1996, secondo cui la prevenzione di polizia della criminalità tende allo sviluppo dell'idea di prevenzione in seno alla popolazione, alla diminuzione delle cause riconosciute di criminalità ed infine allo sviluppo del sentimento di sicurezza nella popolazione.

Quanto alle diverse attività di scambio e di comunicazione di informazioni sulla prevenzione, si ricordano: il documento (biennale) “Vivere in sicurezza, è gratis”, pubblicato dal 1994, le iniziative “Abitare sicuri” (1995), “Vicini che aiutano i vicini” (1996), “Giovani e criminalità” (1997) e la collaborazione all'emissione televisiva “La polizia criminale



consiglia (Die Kriminalpolizei rät)”, diffusa dall’ARD nell’ora di massimo ascolto.

Deutscher Präventionstag, Consiglio Nazionale di Prevenzione e Azione reti di sicurezza/partenariati di sicurezza.

Oltre alla creazione di un consiglio nazionale di prevenzione ed al Deutscher Präventionstag, strutture istituzionali la cui importanza è già stata segnalata, si deve citare anche la presenza di una struttura relativamente recente di cooperazione tra polizie centralizzate (federali), polizia degli Stati regionali ed amministrazioni comunali.

Su iniziativa del Governo Kohl è stata infatti attivata nel 1997 l’ “Azione reti di sicurezza (Aktion Sicherheitsnetz)”, struttura che organizza, su scala regionale, la cooperazione, in particolare nel settore della prevenzione, tra i diversi servizi di Polizia degli Stati regionali ed il BGS (polizia di difesa della frontiera).

Questo modello di cooperazione tra governo federale ed i governi degli Stati regionali è stato ribattezzato dall’attuale Governo Schroder “Sicherheitspartnerschaften” (partenariato di sicurezza), da non confondere con la struttura omonima (vedi infra).

Partenariati e strutture di cooperazione di sicurezza

Fondati sulla decisione dell’IMK del 02.02.1998, questi partenariati rappresentano un modello di cooperazione concreta su scala regionale, attraverso interventi rafforzati e mirati su diversi filoni criminali.

Tra gli altri si hanno partenariati tra BGS e gli Stati regionali di Berlino e Brema, le città di Stoccarda e di Monaco, le regioni Rhein - Main - Neckar et Frankfurt - Hanau - Offenbach.

Quanto alle *cooperazioni di sicurezza* (Sicherheitskooperationen), si tratta di strutture di regolamentazione ed organizzazione tra il Bund e i Lander per l’intensificazione ed il rafforzamento della cooperazione tra polizie federali e polizie degli Stati regionali, in particolare nel settore della sicurezza e dell’ordine pubblico, e, più precisamente, della lotta contro la criminalità tra le frontiere.

Queste cooperazioni (fra cui quelle tra BGS e gli Stati regionali di Baden - Württemberg, Mecklenburg - Vorpommern, Sachsen, Niedersachsen, Brandenburg et Schleswig – Holstein) hanno visto aumentare la loro importanza a partire dal 1995, in particolare in seguito alla Convenzione di Schengen.

Il termine “Sicherheitskooperationen” designa talvolta, come per la



città di Monaco, misure prese in comune da BGS (all'interno del raggio d'azione di naturale competenza) e polizie degli Stati regionali attivate a livello locale o comunale.

5.1.3. Altre strutture centralizzate

Le due strutture che verranno presentate sono strutture centrali ma che, diversamente dal BKA, non sono previste dalla Costituzione. Si tratta dell'IMK (Conferenza Permanente dei Ministri dell'Interno) e della PFA (Accademia federale di management e gestione della polizia Polizeiliche Führungsakademie).

L'IMK si situa nel piano sottocostituzionale dell'organizzazione politica e non si tratta di una struttura che appartiene alla polizia centralizzata, ma che riguarda piuttosto l'organizzazione e la programmazione delle politiche criminali. Ci pare d'altro canto legittimo trattarne nel capitolo generale, dal momento che le attività dell'IMK, attività la cui importanza si misura facilmente alla luce della programmazione continua e permanente relativa alla sicurezza interna (Programm Innere Sicherheit), hanno effetti determinanti sull'organizzazione e sul lavoro dell'insieme degli attori che operano sul campo della sicurezza, tra cui ed in particolare la polizia.

L'IMK costituisce un sistema o una rete di cooperazione e di coordinazione che comprende il governo federale ed i governi degli Stati regionali con i rispettivi ministri. Questa cooperazione si realizza concretamente nella comunicazione e nello scambio di informazioni tra il Ministro federale dell'interno ed i Ministri dell'interno degli Stati regionali. Oltre ai compiti informativi e di consultazione, il campo di attività dell'IMK riguarda poi tutti i livelli politici, organizzativi ed anche operativi, tra cui in particolare la realizzazione e lo sviluppo di misure di polizia concrete (Gilly, 1998).

La PFA nasce nella Scuola centrale della polizia – Hiltrup in cui è stata assicurata la formazione degli ufficiali di polizia dal 1945. Istituzione centrale della polizia, la PFA esiste in virtù di un accordo concluso il 28.04.1982 tra Stato federale e Stati regionali, mentre l'integrazione in seno alla PFA dei nuovi Stati regionali (precedentemente RDA) è stata realizzata sulla base dell'accordo del 1.1.1992. Si tratta di un'istituzione di formazione professionale e di ricerca avvicinabile all'IHESI francese, diversa però dal punto di vista della struttura organizzativa.



Attraverso le sue attività, sia nel settore della formazione, sia in quello della ricerca, la PFA contribuisce in modo sostanziale allo sviluppo dei meccanismi di decentralizzazione della polizia. Allo stesso modo, la formazione e la ricerca hanno contribuito allo sviluppo ed alla legittimazione di nuove idee di prevenzione.

5.2. Le strutture di prevenzione a livello degli Stati regionali (Länder)

Esiste un largo consenso sulla necessità di creare e di sviluppare a livello degli Stati regionali strutture ed dirette ai seguenti scopi: dare consigli politici sulla prevenzione; raccogliere informazioni riguardo a progetti di prevenzione ed alla loro concreta operatività; elaborare linee guida per la creazione e l'insediamento di consigli di prevenzione comunali; favorire la conclusione di patti e convenzioni di prevenzione interregionali e sostenere i progetti di prevenzione locale.

Sono numerosi i ricercatori, in ambito universitario e scientifico, che sottolineano inoltre la necessità di analizzare la criminalità al livello dello Stato regionale ed urbano, di valutare dall'esterno i progetti e di ravvivare la ricerca nel settore della prevenzione.

Come si vedrà in seguito, ogni Stato regionale tedesco ne ha una propria rappresentazione e realizza i propri obiettivi secondo la propria visuale⁶.

5.2.1. Baden-Wurtemberg

Avviato nel 1993 dal Ministero dell'Interno di questo Stato regionale, il progetto "Prevenzione comunale della criminalità" aveva come obiettivo la sperimentazione, la realizzazione, lo sviluppo e la valutazione di progetti/programmi di prevenzione comunale in alcune città-modello (Calw, Friburgo i. Br. e Ravensburg/Weingarten⁷). Fin da principio è stato convenuto di corredare l'esperienza di una ricerca scientifica d'accompagnamento, coordinata dalla Fachhochschule für Polizei della città di Villingen-Schwenningen e realizzata dall'Istituto criminologico dell'Università di Heidelberg (Calw), dall'Istituto per la ricerca di valutazione, di implementazione ed applicazione delle norme giuridica (Institut für Rechtstatsachenforschung) dell'Università di Costanza (Ravensburg/Weingarten) e dal gruppo di ricerca criminologica del Max Planck. Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht (Friburgo).

Come emerge chiaramente dai dati e dalle analisi di valutazione più recenti (Oberfell-Fuchs 2000), l'esperienza è stata coronata da



successo ed il bilancio è nel complesso molto positivo. Il progetto è tuttora in corso.

Quanto agli obiettivi concreti ed ai risultati perseguiti, si può qui sintetizzare:

- diminuzione, a livello comunale, di strutture ed occasioni favorevoli allo sviluppo della criminalità;
- eliminazione di zone e luoghi a forte potenziale criminogeno;
- rafforzamento del sentimento di sicurezza nella popolazione;
- integrazione, nel campo della prevenzione, dell'insieme degli attori sociali.

Sono i sindaci ad assumere la supervisione, mentre, per quanto riguarda la messa in pratica e lo sviluppo concreto del progetto, le Direzioni locali di polizia cooperano strettamente con i responsabili politici dei comuni. È stato poi creato in seno al LKA un servizio di coordinazione, incaricato soprattutto della raccolta, dello scambio e della valutazione di informazioni. In seguito al successo di questa esperienza, il Ministero dell'Interno di questo Stato regionale ha presentato nel 1997 un programma di otto punti con l'obiettivo di estendere il progetto a tutto il territorio regionale, in particolare attraverso la sua integrazione in una rete di prevenzione che comprende l'insieme di progetti realizzati o in corso di realizzazione in questo Land.

La gestione della rete di progetti comunali di prevenzione e la comunicazione di informazioni sulle diverse esperienze sono realizzate dal Servizio centrale di coordinazione della prevenzione comunale, che ha inoltre il compito di consigliare e sostenere le prefetture e le direzioni della polizia nell'elaborazione e nell'applicazione di misure ed attività di prevenzione, di realizzare valutazioni quantitative/statistiche complementari, soprattutto dei progetti mirati, di raccogliere e valutare i diversi progetti e di realizzarne la sintesi, di sostenere i progetti locali di prevenzione.

Devono essere infine segnalate in questo contesto altre due iniziative: il programma di prevenzione della delinquenza giovanile e minorile, creato nel 1998 per iniziativa del Ministro dell'Interno di questo Stato regionale, e il premio di prevenzione del LKA Baden-Württemberg, assegnato ai migliori progetti di prevenzione della delinquenza giovanile e minorile.

5.2.2. Baviera

Tra le iniziative, le due a meritare menzione sono la creazione di un



Consiglio di sicurezza (Sicherheitsbeirat) e di una Polizia cittadina (Sicherheitswacht).

Il consiglio consultivo di sicurezza, creato nel 1993 su iniziativa del Ministero dell'Interno dello Stato di Baviera, raggruppa persone interessate e coinvolte che assumono il compito di consigliare comuni ed amministrazioni comunali nel settore della sicurezza (MBI 1994, 127).

Quanto alle polizie cittadine, che esistono dal 1994⁹, sono costituite da cittadini volontari che aiutano le forze di polizia, soprattutto nella lotta contro la delinquenza di strada, il vandalismo ed il danneggiamento volontario dei beni pubblici. Inoltre le polizie cittadine, al fine di contribuire alla prevenzione della criminalità ed al rafforzamento del sentimento di sicurezza, sono incaricate di pattugliare i centri commerciali ed altri luoghi di grande frequentazione. Svolgono inoltre il ruolo di testimone qualificato e di interlocutore privilegiato di cittadini e vittime.

Al di fuori di legittima difesa e soccorso portato a persone in pericolo, non sono autorizzate a fare uso della forza e della coercizione fisica immediata e diretta. Secondo la *legge di polizia cittadina (Sicherheitswachtgesetz - SEG)*, versione del 28.04.1997, hanno competenze e poteri che comprendono *l'interrogatorio dei testimoni, l'arresto ed il controllo dell'identità delle persone, la facoltà di ordinare lo sgombero e la comunicazione di dati ed informazioni nominative ai servizi della pubblica amministrazione.*

Nelle 35 città dello Stato di Baviera si hanno 40 unità di polizia cittadina per un totale di 390 cittadini attivi (al novembre 1998). L'Istituto di sociologia dell'Università di Monaco correda il modello, nella prima fase, di un progetto di ricerca. Il modello è finanziato da uno speciale stanziamento del Ministero dell'Interno (1,1 Mio. DM che non sono iscritti nel budget della polizia, novembre 1998).

5.2.3. Berlino

Oltre alla *Commissione indipendente per la prevenzione e la lotta contro la violenza a Berlino*, creata nel 1991 su iniziativa del Senato di Berlino presentata nel rapporto finale del 1994, bisogna soprattutto citare due iniziative recenti: l' "Azione rete di sicurezza" e il cosiddetto "Modello berlinese".

Presentata in comune dal Ministero dell'interno dello Stato federale e dal senatore dell'Interno di Berlino il 22.01.1998, nel quadro di un



intervento comune tra *polizia berlinese e diverse forze del BGS*, l' "Azione rete di sicurezza" mira a combinare l' "Azione rete di sicurezza", creata nel 1997 su iniziativa del Ministro dell'Interno dello Stato federale, con un insieme di misure ed attività nuove o già esistenti prese dalla polizia di Berlino per rafforzare la sicurezza oggettiva e soggettiva a Berlino.

L'ispirazione è data dal principio, già formulato all'interno del Programm fur die Innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, che le funzioni statali in materia di sicurezza interna devono essere intese come tali da coinvolgere tutti gli attori della società (*Gesamtgesellschaftliche Aufgabe*). *Queste strategie sono caratterizzate da una cooperazione rafforzata tra servizi di polizia, giustizia, cittadini ed amministrazioni comunali dell'ordine (istruzione, formazione professionale, sanità, in particolare)*. Questi gli aspetti principali: rafforzamento della cooperazione tra Stato ed amministrazioni comunali nel settore della sicurezza, presenza rafforzata ed allargata delle forze di polizia e dell'ordine (visibilità), risposta immediata, sistematica e visibile di fronte alle infrazioni ed alla piccola delinquenza (ogni comportamento deviante suscita una risposta immediata e visibile), rafforzamento della cooperazione con la giustizia e della partecipazione dei cittadini ai compiti di sicurezza.

All'interno della polizia questa cooperazione è stata realizzata a tutti i livelli. È stato infatti possibile istituzionalizzare alcune reti ed adottare strategie comuni sia a livello *centrale*, in particolare nel servizio di coordinamento BGS-LKA, sia a livello *decentralizzato*, grazie ai contatti presi dalla direzione della polizia con i commissariati ed i servizi dei distretti. È stata poi rafforzata nei dipartimenti più sensibili, come il Kiez, la partecipazione dei cittadini ai compiti di prevenzione e sono stati moltiplicati i consigli consultivi di prevenzione, la cooperazione della polizia con i commercianti, i PME rafforzati, in particolare nei quartieri di Kurfurstendamm e della stazione Zoologischer Garten.

Il cosiddetto "Modello berlinese", attivo dal 11.02.1998, è la traduzione nel settore pratico di un metodo, elaborato dal Presidente della polizia di Berlino, e fondato sulla razionalizzazione dei mezzi, la diversificazione dei compiti e la redistribuzione delle funzioni, quest'ultima diretta a rafforzare il ruolo della Schutzpolizei (polizia uniforme di difesa dell'ordine pubblico), allo scopo di aumentare l'efficacia del servizio di polizia. Ed è soprattutto il rafforzamento del ruolo della polizia di difesa dell'ordine pubblico nel settore della lotta



contro la criminalità la caratteristica principale del cosiddetto modello berlinese. Infatti, nello spirito del modello, la Schutzpolizei dovrà trattare e portare a conclusione più del 50% dei reati. Oltre a questo obiettivo, il modello cerca di compensare la riduzione del personale con l'uso massiccio dei mezzi tecnologici (per esempio utilizzando notes elettronici al momento della commissione del reato).

5.2.4. Brandenburg

Creato nel 1992 su iniziativa del Ministero dell'Interno dello Stato regionale, il modello "Prevenzione comunale della criminalità" (Aktion Kommunale Kriminalitätsprävention –KKV) ha come obiettivo essenziale lo sviluppo di partenariati tra le forze di polizia ed i comuni di questo Stato. A partire dal 1993, i partenariati di sicurezza sono stati sperimentati in dieci diversi comuni. In seguito ad una decisione del Ministero dell'Interno del 11.10.1995, la KKV, forte di un *partenariato polizia-comuni* ormai istituzionalizzato, è stata estesa all'insieme del territorio dello Stato.

Le Commissioni o i Consigli comunali di prevenzione (Kommunale KKV-Kommissionen), costituiti di rappresentanti dei comuni e della polizia, si riuniscono almeno due volte all'anno per dibattere temi e problemi prioritari di sicurezza ed ordine pubblico (sicurezza nei trasporti pubblici, integrazione e svaghi, miglioramento dell'ambiente, etc.). Inoltre le amministrazioni comunali convocano regolarmente i cittadini-rappresentanti della comunità per farli partecipare alle riunioni in cui si discutono i problemi di sicurezza locale, durante le quali vengono tra loro designati i rappresentanti incaricati, chiamati Partners di sicurezza.

I compiti di questi partenariati di sicurezza comprendono tra gli altri:

- attività di consiglio riguardo alla sicurezza stradale ed allo sviluppo dell'autodifesa contro le aggressioni criminali, con creazione di punti informativi e di consigli di polizia e delle altre istituzioni;
- servizi speciali di accompagnamento e di trasporto, soprattutto per i pensionati nel giorno del ritiro della pensione o per i soggetti in stato di ebbrezza;
- accompagnamento degli scolari verso la scuola;
- attività di mediazione per risolvere conflitti sul campo;
- elaborazione e partecipazione a speciali formazioni di tipo psicosociale, dirette a rafforzare l' "autostima";
- aiuto al vicinato.



I partenariati di sicurezza svolgono inoltre compiti di sorveglianza rafforzata sul territorio locale: a questo titolo osservano le persone sospette, constatano i comportamenti devianti o i reati e li segnalano alla polizia.

5.2.5. Brema

Consigli di prevenzione sono stati realizzati e sviluppati a livello di quartieri e dipartimenti, in virtù dei principi sviluppati nel 1993 dal Presidente della polizia di questo Stato-Città. L'obiettivo consiste nella creazione di una rete di prevenzione che copra tutti i quartieri ed i dipartimenti, rete sviluppata, quanto a struttura e funzionamento, dal basso (base) verso l'alto. La prefettura di polizia nomina dei capi di distretto (Revierleiter) a titolo di responsabili incaricati della prevenzione decentralizzata, che lavorano in cooperazione diretta con i consigli locali di prevenzione.

Quanto alle funzioni di questi *consigli locali* e dipartimentali, esse si riassumono in questo modo:

- rafforzamento della partecipazione dei cittadini e di tutti gli attori sociali;
- rafforzamento del sentimento di sicurezza soggettivo nella popolazione;
- miglioramento della cooperazione tra polizia e cittadini;
- incidenza positiva rispetto allo sviluppo della criminalità;
- stimolo e rafforzamento delle risorse della polizia negli interventi mirati e d'urgenza;
- riduzione delle occasioni favorevoli all'ingresso nelle carriere criminali.

Oltre a questi consigli, esistono nello Stato-Città di Brema della *Conferenze di quartiere delle città* (Stadtteilkonferenzen) in cui le amministrazioni ed i servizi locali decentrati cooperano con l'Ufficio degli Affari Sociali.

Nel novembre 1998, infine, erano attivi nello Stato di Brema dieci consigli comunali di prevenzione.

5.2.6. Amburgo

Esistono diversi partenariati di sicurezza, tra cui la "Tavola rotonda polizia-commercianti" ed il progetto "Partenariato polizia-cittadino". La prima, attiva dal 1992, è diretta dal capo del servizio del commissariato 12, con la partecipazione ed il sostegno del responsabile dell'Unione di mezzi e grandi imprese del commercio al



dettaglio. All'interno di questo partenariato vengono discussi molteplici problemi che riguardano la sicurezza, in particolare il taccheggio ed il furto con scasso, allo scopo di sviluppare strategie comuni di prevenzione quali:

- scambio di informazioni e di conoscenze relative alle strutture dei reati (modus operandi) ed ai comportamenti degli autori, nonché ai settori preferiti dagli autori stessi (campi esposti alla criminalità);
- analisi della criminalità (secondo i diversi distretti della “città commerciale”);
- miglioramento e rafforzamento della prevenzione attraverso il massiccio utilizzo di sistemi di sicurezza e di sorveglianza installati nei grandi magazzini; particolare attenzione all'abuso ed al furto di carte di credito;
- rafforzamento della cooperazione polizia-grandi magazzini;
- riunioni regolari con intervento dei responsabili del Procuratore, della polizia, del commercio;
- elaborazione di procedure snelle per la denuncia;
- misure di formazione e di orientamento del personale, in particolare commessi e responsabili dei grandi magazzini, riguardo ai propri diritti ed obblighi;
- miglioramento dell'attrattiva della “città commerciale”;
- elaborazione di concetti per il trattamento e l'integrazione dei gruppi marginali/marginalizzati (tossicodipendenti, poveri, stranieri);
- rafforzamento dei servizi privati di sicurezza.

Il progetto “partenariato polizia-cittadino” invece è attivo dal 1995. Situate nei diversi distretti e dipartimenti della Città-Stato, queste strutture di partenariato hanno come compito l'elaborazione e la messa in atto di progetti locali di prevenzione.

Una terza struttura merita poi di essere presa in considerazione, tanto più che funziona ai livelli dello Stato-Città di Amburgo, dello Stato federale e dell'Europa. Si tratta del “Progetto extasy”, creato per la lotta contro i rischi della tossicomania su iniziativa dell'Ufficio dello Stato di Amburgo e dell'Ufficio per la prevenzione della tossicomania. Insieme ad altre istituzioni (Stato regionale, Stati federale ed europei), questi due uffici si dedicano alla ricerca sulla tossicomania ed alle misure di prevenzione e di aiuto.

Il progetto extasy è composto dai seguenti progetti particolari:

- progetto di ricerca empirica sugli effetti psicosociali del consumo di



- extasy;
- progetto europeo *network prevention*;
 - *extasy-hotline* (informazioni e consigli per i consumatori);
 - progetto europeo sulla creazione di un sistema di segnalazioni ed informazioni sulle tendenze del consumo tra i giovani (Amburgo, Amsterdam, Manchester, attivo sotto il nome di 3 CP (*City-projects*)).

5.2.7. Hessen e Niedersachsen (*Basse Saxe*)

In questi due Stati regionali sono stati creati dei Consigli di Stato (regionali) di prevenzione (*Landespräventionsrate*).

Il Consiglio regionale di prevenzione della Hesse risale all'anno 1992, come anche la *Commissione di esperti per la prevenzione della criminalità* (*Sachverständigenkommission für Kriminalprävention*), il cui compito era di assumere iniziative nel settore della ricerca, analizzare la situazione della criminalità a livello regionale e valutare le conseguenze derivanti in particolare sul piano dell'elaborazione di strategie di prevenzione, ed informare il governo dello Stato delle proprie proposizioni e raccomandazioni. A tali scopi, sono stati creati all'interno della Commissione tre gruppi di lavoro diretti ai tre assi tematici "Violenza contro i minori", "Violenza nell'ambiente familiare e violenza di prossimità/violenza non urbana" e "Ambiente urbano della violenza".

La supervisione del Consiglio regionale di prevenzione è assegnato al Ministero della Giustizia della Hesse e le istituzioni ed amministrazioni incaricate a livello comunale della realizzazione e dello sviluppo dei progetti di prevenzione erano trenta al febbraio 1996 (secondo il censimento della Commissione). Da allora, la Commissione ha moltiplicato ed intensificato le proprie iniziative, in particolare di animazione e di incitamento nel settore della prevenzione comunale. Allo stato attuale sono molto numerosi i comuni della Hesse che si sono dotati di un consiglio comunale di prevenzione.

Il Consiglio di prevenzione della violenza e della criminalità della Bassa-Sassonia è stato creato per decisione del Gabinetto il 26.09.1996 ed è composto dai rappresentanti dei sei Ministeri (Interni, Giustizia, Donne, Affari sociali e culturali, Finanze ed Economia, Tecnologia e Traffico). Vi partecipano inoltre LKA, Ufficio degli Affari giovanili dello Stato regionale, Istituto della ricerca criminologica della Bassa-Sassonia (KFN), i rappresentanti delle federazioni dei liberi professionisti e le camere di commercio, le associazioni femminili, le



chiese, i sindacati, le Weisser Ring (associazioni di protezione e di aiuto alle vittime, dichiarate di interesse pubblico), i rappresentanti delle associazioni comunali degli stranieri ed il Landesjugendring (associazione regionale giovanile).

I compiti del Consiglio sono nel complesso uguali a quelli esercitati dal Consiglio regionale della Hesse (in particolare per l'animazione di iniziative e progetti di prevenzione comunale e lo sviluppo di consigli comunali).

5.2.8. Renania-Westfalia del nord

Si hanno dagli anni '70 due Commissioni: la *Commissione interministeriale per la lotta contro la tossicomania* (Interministerieller Ausschuss zur Bekämpfung der Drogensucht), controllata dal Ministero della Sanità dello Stato regionale, e il *Gruppo di lavoro per la lotta contro la criminalità giovanile e minorile*, che comprende diversi dipartimenti ministeriali e che è controllata dal Ministero dell'Interno. Nel 1992 queste due strutture sono state integrate all'interno del gruppo di lavoro interministeriale della prevenzione della criminalità (Interministerielle Arbeitsgruppe Kriminalitätssvorbeugung – IAK). Il Ministero dell'Interno ne ha la supervisione e vi partecipano il Ministero dei Giovani, il Ministero del Lavoro, della Sanità, degli Affari Sociali, dell'Urbanistica e della Parità uomo-donna.

Nella polizia, la prevenzione è stato oggetto di una nuova organizzazione: in tutte le prefetture di polizia e in tutte le grandi direzioni distrettuali sono stati creati e sviluppati degli speciali commissariati "prevenzione criminale".

Con una circolare del 18.08.1993, è stato assegnato alla polizia il compito di introdurre e sostenere la creazione di consigli di prevenzione comunali e locali e si è potuta così formare una vera e propria rete di prevenzione che copre tutti i livelli amministrativi e l'insieme del territorio della Renania-Westfalia del nord. La supervisione come anche la direzione di questi consigli e di altre istituzioni sono state assunte in parte dai comuni e in parte dalla polizia, in ogni caso finché i comuni non saranno dotati di corrispondenti strutture organizzative.

Come regola generale, queste strategie adottate sul campo sono determinate in funzione di analisi regionali della criminalità e mirano ad integrare nell'attività di prevenzione, a fianco della polizia, l'insieme degli attori sociali, chiese comprese.



5.2.9. Mecklenburg-Vorpommern

Nel luglio 1994 è stato istituito su iniziativa del Ministero dell'Interno un Consiglio di Stato (regionale) di prevenzione. La sessione costitutiva si è realizzata con la partecipazione dei responsabili dei dipartimenti di Interno, Giustizia, Finanze, Cultura ed Affari Sociali del governo regionale e vi hanno partecipato inoltre il presidente del tribunale regionale della città di Rostock, il Direttore del LKA, i rappresentanti dell'Istituto di criminologia dell'Università Greifswald ed il Presidente di città e comuni dello Stato Mecklenburg-Vorpommern. Sono stati istituiti nel Consiglio diversi gruppi di lavoro, tra cui "criminalità dei giovani", "criminalità di massa, traffico e criminalità di stupefacenti" e "protezione ed aiuto alle vittime".

Come budget per il 1998, è stato previsto di assegnare ai progetti di prevenzione una forchetta di 150.000 DM. Su richiesta del Ministero dell'Interno dello Stato regionale, la polizia ha portato il proprio sostegno alla formazione dei consigli comunali di prevenzione ed è stata inoltre invitata a partecipare, accanto ai cittadini, alle associazioni ed agli altri rappresentanti della società, alla Conferenza di sicurezza.

I compiti del Consiglio di prevenzione dello Stato Mecklenburg-Vorpommern consistono in particolare in:

- elaborazione di proposte/raccomandazioni per il governo (consiglio politico);
- elaborazione di principi e strategie in grado di essere realizzate a livello comunale e locale;
- attuazione e sviluppo di una rete di prevenzione.

Quanto alle attività dei diversi gruppi di lavoro, si possono riassumere in questo modo:

- gruppo di lavoro *criminalità giovanile/minorile*: elaborazione di principi e strategie di prevenzione da applicare nelle scuole, iniziative orientate alla prevenzione all'interno dell'insegnamento scolastico, sostegno e progetti diretti al livello locale;
- gruppo di lavoro *criminalità di massa*: l'idea di base del progetto è che i cittadini che vi partecipano spontaneamente ricevano dalla polizia un adesivo da attaccare ad automobili selezionate, che inciti le pattuglie notturne a controllare le stesse auto tra mezzanotte e le cinque del mattino; il progetto è realizzato con la partecipazione di un consiglio comunale di prevenzione e sponsorizzato da un servizio di controllo tecnico delle automobili;
- gruppo di lavoro *criminalità di stupefacenti*: l'idea è di fare partecipare



l'insieme degli attori coinvolti nel trattamento della tossicodipendenza alle attività di prevenzione; con l'approvazione del Ministero degli Affari Sociali, il gruppo di lavoro ha sviluppato azioni nelle scuole e nei consultori, per la formazione professionale degli operatori;

- gruppo di lavoro *protezione/aiuto alle vittime*: è stato sperimentato un progetto modello di creazione di servizi di consiglio, protezione ed aiuto alle vittime ed è stato inoltre avviata la realizzazione di una documentazione indirizzata specialmente agli anziani sulla loro sicurezza;
- gruppo di lavoro *ambiente ed habitat*: formula proposte e raccomandazioni per il miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente.

Esistono inoltre una *Commissione Affari scolastici, sociali, giovani e polizia*, che assume iniziative all'interno della politica di prevenzione diretta ai giovani. L'obiettivo consiste nella creazione di reti, su piccola scala, di prevenzione della tossicodipendenza, del traffico di droga, della violenza e della criminalità giovanile.

Oltre a partecipare alla distribuzione del premio di prevenzione (nel quadro del ProPK), lo Stato regionale ha creato dei propri premi, assegnati ai comuni che abbiano sviluppato con successo propri progetti di prevenzione.

5.2.10. Renania-Palatinato

Il governo di questo Stato regionale ha deciso nel 1994 di realizzare una rete di consigli comunali di prevenzione. A questo scopo è stata creata all'interno del Ministero dell'Interno di Renania-Palatinato una squadra di coordinazione e di promozione chiamata "direzione prevenzione della criminalità" che ha come compito specifico la creazione ed il sostegno di consigli comunali, sulla base delle statistiche criminali della polizia, delle analisi regionali della criminalità e della ricerca criminologica.

In seguito a queste attività, si sono potuti istituire diversi consigli di prevenzione comunali, tra cui in particolare quello della città di Mayence i cui gruppi di lavoro hanno iniziato la loro attività nel 1997.

5.2.11. Sarre et Saxe

In Sarre sono stati sperimentati dei progetti modello, come per il Baden-Wurrtemberg, e si è organizzata la ricerca di accompagnamento e soprattutto di valutazione.

In Saxe, sono state avviate dal Ministero degli Interni numerose



riunioni sulla prevenzione. Grazie a queste attività e a molte altre ancora, realizzate con il sostegno e la partecipazione della polizia, si sono potute istituire sul territorio di questo Stato più di 20 Commissioni di prevenzione.

5.2.12. Sachsen-Anhalt

Risale al 1993 la costituzione di una Commissione interministeriale "Prevenzione della criminalità a livello dello Stato regionale", diretta e gestita all'interno dell' LKA. Questa Commissione, che lavora sotto la responsabilità del Ministero dell'Interno, comprende il Ministero della Giustizia, il Ministero del Lavoro, degli Affari Sociali e della Salute, il Ministero della Cultura, il Ministero dell'Ambiente, della protezione della natura e della gestione del territorio e la direzione per la politica delle donne ed ha il compito di coordinare e sviluppare a livello regionale strategie di prevenzione.

In virtù delle raccomandazioni formulate dalla Commissione, sono state organizzate, con la partecipazione della polizia, tavole rotonde sulla prevenzione, allo scopo di coordinare ed avviare strategie e principi di prevenzione, tra cui soprattutto il risanamento dell'habitat, la creazione di gruppi di operatori sociali permanenti, di servizi regionali per gli stranieri, l'integrazione ed il sostegno di gruppi sociali marginalizzati, la riduzione delle occasioni criminali, il rafforzamento e lo sviluppo di partenariati di sicurezza esistenti tra cittadini e polizia.

5.2.13. Schleswig-Holstein

Esiste e funziona dal 1990 al livello dello *stato regionale* un *Consiglio di prevenzione*, il cui campo di azione e di attività copre in particolare:

- l'elaborazione di proposte e raccomandazioni riguardanti la prevenzione della criminalità, per conto del governo dello Stato regionale;
- la realizzazione di strutture organizzative della prevenzione a livello comunale e locale;
- l'avviamento e lo sviluppo di reti di attività che coinvolgano l'insieme degli attori sociali e politici;

Gli organi del consiglio comprendono:

- *il consiglio di direzione* (la Presidenza del Ministero dell'Interno ed i Ministeri dell'istruzione e della ricerca, degli Affari Sociali, della Giustizia);
- il consiglio di gestione (collocato in seno al Ministero dell'Interno);
- la commissione consultiva scientifica;



- l'assemblea plenaria;
- i gruppi di lavoro comprendenti in particolare i gruppi analisi della situazione della criminalità; commissione reti di socializzazione (genitori, famiglie, giovani, tossicodipendenza, urbanistica); criminalità ecologica; criminalità della droga; estorsione in materia di assicurazioni; criminalità violenta diretta contro donne e anziani; criminalità di massa; prevenzione attraverso la creazione di nuove forme di habitat; polizia e scuola (insegnamento fondato sulla prevenzione); bambini-giovani-violenza; aiuto ai condannati; prevenzione diretta ai soggetti molto anziani/pensionati.

È stata infine integrata la polizia nella rete comunale di prevenzione (sentenza del 26.01.1996) dove lavora in comune con le altre istituzioni ed attori (giustizia, scuola ed affari sociali).

5.2.14. Thuringen

Sono state avviate e sviluppate delle strutture di prevenzione, grazie soprattutto al lavoro di promozione e di coordinazione realizzato in comune dal LKA e dalle federazioni delle città e dei comuni.

5.3. Le strutture a livello comunale

Dalla presentazione precedente si evince chiaramente che le strutture esistenti a livello dei comuni sono numerose ed esistono, nella maggior parte dei comuni, consigli comunali o locali di prevenzione che presentano ora una forma istituzionalizzata, con obiettivi ben definiti, ora una struttura più leggera che serve da fondamenta e da limite per la realizzazione dei progetti di prevenzione. Tra le strutture istituzionalizzate, ce n'è una che sembra essere notevolmente privilegiata: si tratta del consiglio comunale o locale di prevenzione, generalmente creato, come abbiamo visto, su iniziativa dei Consigli di Stato regionali che ne assumono la coordinazione, spesso con il sostegno della polizia.

Stilare una lista esaustiva sarebbe un'impresa che oltrepassa di gran lunga i limiti assegnati a questo studio: il lettore potrà fare riferimento al *Länder - Bund - Projektsammlung der BKA* e comunque si presenta qui a titolo esemplificativo il *Consiglio di prevenzione comunale della città di Mayence*.

Operativo dall'8.12.1997, è composto da un presidente, un gruppo direttivo, un'assemblea plenaria e diversi gruppi di lavoro. Nel 1998 è stata creata un'associazione allo scopo di apportare sostegno finanziario al Consiglio ed ai progetti in corso di programmazione.



Il Consiglio di prevenzione comunale ha l'obiettivo di ridurre i fattori e le situazioni criminogene e di aumentare il sentimento di sicurezza nella popolazione, ed è a tali scopi sostenuto da attori statali, comunali, pubblici e privati. I partenariati ne costituiscono il fondamento ed il limite; il partenariato detto *dei tre pilastri*, cioè *Cittadino-Amministrazione-Polizia* ne costituisce la struttura privilegiata. Il *borgomastro* (Oberbürgermeister) o il Ordnungdezernent presiedono il Consiglio di prevenzione, assumono la direzione generale del gruppo di direzione e presiedono l'assemblea plenaria, mentre l'Ufficio comunale dell'amministrazione dell'ordine ne assume la gestione.

Il *gruppo direttivo* ha come compito la coordinazione del lavoro in seno al Consiglio e delle attività del gruppo di lavoro, propone progetti e costituisce nuovi gruppi di lavoro incaricati della loro concettualizzazione. Il gruppo direttivo comprende rispettivamente il presidente, il rappresentante della direzione di polizia di Mayence, della giustizia, del settore scientifico, dell'ufficio del borgomastro, dei servizi di direzione degli Uffici della gioventù, degli affari sociali e dell'amministrazione dell'ordine, dell'ufficio interculturale e del dipartimento degli affari per le donne della città di Mayence.

L'*assemblea plenaria* comprende, oltre al presidente del Consiglio di prevenzione, i membri designati dal gruppo di direzione ed approvati nelle loro funzioni dai membri del consiglio della città. L'assemblea plenaria si riunisce quattro volte all'anno, i membri del gruppo direttivo vi partecipano per seggio e voto e le sue funzioni sono la decisione dei progetti da sviluppare e della costituzione dei gruppi di lavoro appositi e la discussione delle proposte che vengono fatte dal gruppo di direzione.

Quanto ai *gruppi di lavoro* (di almeno 5 membri), il loro lavoro consiste nell'elaborazione di proposte e raccomandazioni, che saranno poi sottoposte al gruppo direttivo e dibattute nell'assemblea plenaria, e nell'esecuzione delle misure decise. I gruppi di lavoro dirigono le proprie attività su diversi settori, in particolare zona della stazione, giovani e tossicodipendenza, furti, analisi della situazione della criminalità, pubbliche relazioni.

Per realizzare i propri obiettivi, infine, il Consiglio comunale di prevenzione adempie ai seguenti compiti:

- creazione di una rete che coinvolga tutti gli attori sociali e politici in grado di contribuire con le loro diverse attività al lavoro nel settore



- della prevenzione;
- sviluppo, coordinazione ed esecuzione di strategie e concetti di prevenzione;
 - cooperazione con un'associazione di sostegno;
 - informazione del pubblico riguardo ai progetti (attività del Consiglio).

6. PER CONCLUDERE . . .

Nonostante le difficoltà che incontra nel sistema federale, l'inserimento della polizia a livello locale sembra avviarsi. Quanto all'organizzazione federale della giustizia, essa non ha ancora premesso che si instaurasse una giustizia comunale nel senso proprio e forte del termine. Infatti, anche se le misure alternative di risoluzione dei conflitti (mediazione, diversion, etc.) hanno conosciuto un significativo sviluppo ed anche se le associazioni di difesa e di aiuto alle vittime esistono a tutti i livelli della struttura federale (comuni, regioni e Stato), si deve constatare che allo stato attuale l'inserimento locale o comunale della giustizia resta fortemente sottosviluppato.

Una volta accettato che esiste un certo numero di strutture che funzionano nella maggior parte dei casi a titolo sperimentale, e eccezionalmente, come nel caso in particolare della *Maison de justice et du droit* per giovani e minori della città di Stoccarda, all'interno di una struttura organizzativa istituzionalizzata e stabile, è inutile però cercare in Germania una rete di strutture alternative di risoluzione dei conflitti e di *Maison de justice* simile a quella esistente per esempio in Francia (Gilly, 2000). D'altra parte la Germania non fa eccezione alla tendenza sempre crescente della partecipazione del privato alle funzioni di polizia e di sicurezza (Weiß R., Plate M (a cura di), 1996. V0ß et al., 1995)

Il ricorso massiccio al privato, cioè alle società commerciali che offrono servizi di sicurezza, è presente anche nel settore pubblico, in cui il commercio della sicurezza ha fatto il suo ingresso nella Bundeswehr, nel BKA (controllo parzialmente assicurato da agenti privati di sicurezza), nelle amministrazioni comunali sensibili (Affari sociali e stranieri della città di Amburgo), nella giustizia, in cui agenti privati eseguono come nel caso di Renania-Westfalia del nord, compiti di controllo nei centri di custodia per immigrati, ed infine anche negli aeroporti in cui il controllo dei passeggeri e del traffico è in parte garantito da servizi privati che si sono parzialmente sostituiti ai servizi



del BGS (Voß R, 1993).

La *Bund Deutscher wach- und Scießgesellschaften* – BDWS costituisce la federazione o il raggruppamento più potente di questi servizi privati di sicurezza e raggruppa ad oggi circa 400 organismi e servizi privati aderenti, per un totale di 85.000 agenti; si aggiunga poi il numero delle persone (circa 30.000, secondo le stime) che lavorano per conto dei 1400 servizi privati che non aderiscono alla federazione. La cifra di affari della sicurezza privata si colloca secondo le stime del BDWS per l'anno 1998 intorno ai 5 Miliardi di DM.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Note

¹ La Schutzpolizei è una polizia uniforme dei Lander (Stati regionali), impiegata soprattutto per l'esecuzione di servizi e compiti di polizia individuali (Einzeldienst), quali prevenzione di pericoli ed offese all'ordine pubblico, dai posti di polizia alle pattuglie (Streifendienst), regolazione del traffico, azione sulle contravvenzioni ed inchieste primarie di delinquenza di massa ed inciviltà. A livello di controllo, se non in ogni caso a livello di direzione e presidenza, la Schutzpolizei fa parte integrante della polizia giudiziaria, cioè criminale.

² Si tratta di: la legge per la lotta contro il traffico illegale di droga e di altre forme di criminalità organizzata (Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und anderen Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität), detta anche 1° OrgKG, del 15.07.1992 (BGBl 1992, I, 1302 ss.); la legge relativa al riciclaggio di denaro (Geldwäschegesetz) del 25.10.1993 (BGBl 1993, I 1770 ss.); la 2° legge per la lotta contro la criminalità organizzata (Verbrechensbekämpfungsgesetz), detta anche 2° OrgKG, del 28.10.1994 (BGBl 1994, I 3185 ss.); la legge per la lotta contro la corruzione (Gesetz zur Bekämpfung der Korruption) del 13.08.1997 (BGBl 1997, I 2038ss); la legge di modificazione della Legge fondamentale (Art.13) (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes) del 25.03.1998 (BGBl 1998, I 1610 ss.); la legge per il miglioramento della lotta contro la criminalità organizzata (Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der OrgK), del 04.05.1998 (BGBl 1998, I845 ss.), recante modifiche dei §§ 100 c - d StPO e § 261 StGB

³ Si veda nella raccolta BKA-Forschung: Bundeskriminalamt-Kriminalistischjes Institut (Edit.), Kriminalprävention in Deutschland. - Länder - Bund - Projektsammlung. Wiesbaden 1999, p.563.

⁶ Lista non esaustiva realizzata sulla base di diverse fonti, in particolare BKA-Forschung, Bundeskriminalamt (Ed.), Kriminalprävention in Deutschland - Länder - Bund - Projektsammlung, Wiesbaden 1999; Infopool BKA (KI 16(; W. Heinz, Kriminalpolitik, Bürger und Kommune, in: H. Kury / Edit.), Konzepte kommunaler Kriminalprävention, Kriminologische Forschungsberichte des Max - Planck- Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht,



Freiburg i. Br. Bd. 59, 1997, p. 52 - 67.

⁷ Una analisi dettagliata ed approfondita su contesto, origini, storia, evoluzione del progetto fino ad oggi (compresi i risultati della ricerca di valutazione) è fornita da J. Obgerfell-Fuchs (2000).

⁹ V. Legge per la sperimentazione di una polizia cittadina in Baviera (Sicherheitswächterpropungsgesetz) del 24. 12. 1993 (GVB, p. 1049); Esecuzione ed applicazione della legge (Sicherheitswächterprobungsgesetz SEG), del 24. 12, 1993 (MBI, 1994, p. 130). - Comp. Nota del Ministero dell'Interno dello Stato della Baviera del 2.2. 1996. Die polizei Nr. 7 / 8 1998, Bayrische Sicherheitswacht wird erneut erweitert, p. 198 ss.



Bibliografia

BJA-FORSCHUNG: BUNDESKRIMINALAMT-CRIMINALISTISCHES INSTITUT (a cura di.) (1999), *Kriminalprävention in Deutschland. - Länder - Bund - Projektsammlung. Wiesbaden 1999*, p.563

GILLY T. (1998), *La sécurité intérieure, un concept en mutation*, in "Revue Internationale de Criminologie et de police Technique", 2, pp. 154 e ss.

GILLY T. (2000), *The French Probation System*, in van KAMTHOUT A., DERKS J. (a cura di), *Probation systems in Europe*, in corso di stampa.

INFOPOOL BKA (HEINZ W., *Kriminalpolitik, Bürger und Kommune*, in KURY H. a cura di) (1997), *Konzepte kommunaler Kriminalprävention, Kriminologische Forschungsberichte des Max – Planck*, Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht, Freiburg i. Br. Bd. 59, pp. 52 - 67.

OBGERFELL-FUCHS J. (2000), *Möglichkeiten und Konzepte kommunaler Kriminalitätsprävention in Freiburg*, Psychologische Dissertation, Albert - Ludwigs - Universität Freiburg, Freiburg i. Breisgau.

VOB M. et al. (1995), *Privatisierung staatlicher Kontrolle*, Befunde, Konzepte, Tendenzen, Baden - Baden.

VOB R., *Privatisierung öffentlicher Sicherheit* (1993), in FREHSEE D. et al. (a cura di), *Strafrecht, soziale Kontrolle, soziale Disziplinierung Opladen*, pp. 81 e ss..

VOB (1994), *Erneut Schwarze Sheruiffs beauftragt. Privatfirma soll weitere Abschiebehäftlinge in Nordrhein - Westfalen bewachen*, in Frankfurter Rundschau 08.01.1994.

WEIß R., PLATE M. (a cura di) (1996), *Privatisierung polizeilicher Aufgaben*, BKA Forschungsreihe, 41, Bundeskriminalamt, Wiesbaden.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

202

Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



LA SPAGNA

di

Encarna Bodelon
Maria Engracia Querol

203



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



1. IL CONCETTO DI “SICUREZZA URBANA” NELLO STATO SPAGNOLO

1.1. Dall'ordine pubblico alla sicurezza urbana

Fra il 1939 ed il 1976 la Spagna visse sotto un regime totalitario, il franchismo, che gestì i problemi di sicurezza come questioni di ordine pubblico. Il concetto di ordine pubblico si caratterizzava nel porre l'accento sulla difesa dello stato franchista, subordinando la libertà degli individui alla sicurezza statale. Una delle leggi più importanti che delimitarono l'uso totalitario del concetto di “ordine pubblico” durante il franchismo fu la Legge di Ordine Pubblico del 30.7.1959. Il concetto di ordine pubblico presupponeva l'esistenza di valori metagiuridici, con esso identificabili ed incarnati dal regime franchista.

La transizione politica presupponeva lo smantellamento del regime autoritario e l'instaurarsi di un regime di tipo democratico. Questa tappa terminò con l'approvazione della nuova Costituzione e con l'elezione di un Parlamento. A partire da questo momento inizia ad instaurarsi un nuovo ordine giuridico-costituzionale che, a poco a poco, andrà trasformando la realtà sociale, politica e giuridica del paese. Dobbiamo considerare che tale impulso democratico ebbe a confrontarsi con l'ingranaggio politico del franchismo rimasto praticamente intatto.

È in tale contesto storico che il vecchio concetto di ordine pubblico è stato sostituito dal nuovo concetto di sicurezza urbana. Come afferma Amadeu Recasens:

“Le società moderne, con tribunali democratici, non possono muovere da un'idea di ordine come prodotto ed espressione di una volontà collettiva chiara e precisa interpretata dalle norme. Tale impostazione corrisponde a postulati positivistici o funzionalisti che partono dall'idea di un'unica e permanente volontà sociale, quando oggi sappiamo, grazie alle teorie del conflitto che né esiste tale volontà generale, né è funzione del diritto l'interpretazione della medesima.... Solo le dittature o gli stati con tribunali repressivi possono seguire a mantenere la finzione di un solo ed esclusivo ordine sociale, ma ciò

* Traduzione dallo spagnolo di Luciana Petroni



ha come base solo l'imposizione coattiva del medesimo..." (Recasens A., 1996, 48).

Nel quadro costituzionale, la sicurezza urbana va intesa come la possibilità dei cittadini di esercitare liberamente i diritti fondamentali e di utilizzare i servizi pubblici. Ciò vuol significare che i poteri pubblici devono garantire la possibilità di sviluppo dei diritti fondamentali. Nel contesto costituzionale, le limitazioni dei diritti fondamentali trovano copertura legale solo eccezionalmente quando sono giustificati da un interesse sociale di valore superiore, essendo peraltro necessario che sia proporzionale e che vi sia equilibrio fra limiti e garanzie.

La Costituzione spagnola del 1978 ha dunque sostituito il vecchio concetto di ordine pubblico con quello di sicurezza urbana. La sicurezza urbana è presente all'art. 104.1 della C.E. (Costituzione spagnola): "Le forze ed i corpi di sicurezza, dipendenti dal governo, avranno il compito di proteggere il libero esercizio dei diritti e delle libertà e di garantire la sicurezza urbana". Senza dubbio tale sostituzione non è stata completa, dal momento che il concetto di ordine pubblico compare in altri articoli sebbene con un significato molto diverso da quello proprio del regime franchista (art. 16.1 e 21). Inoltre, nel nuovo testo costituzionale, all'art.149.29, è stato anche introdotto il concetto di "sicurezza pubblica" che così recita: "la sicurezza pubblica è di esclusiva competenza dello Stato senza pregiudizio della possibilità di creare polizie da parte delle comunità autonome".

Il concetto di sicurezza urbana è un concetto nuovo nell'ordinamento giuridico spagnolo e da qui sorgono le difficoltà per determinarne il contenuto. La sicurezza urbana è un bene costituzionalmente protetto che è in relazione con altre istituzioni e che, a sua volta, va tenuto distinto da altri concetti riconosciuti dalla costituzione quali l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

Partendo dalla definizione costituzionale possiamo affermare che la sicurezza urbana deve proteggere il libero esercizio dei diritti e delle libertà di tutti i cittadini. Evidentemente il libero sviluppo di tale mandato costituzionale è diseguale dal momento che, come vedremo, determinati iter legislativi continuano a privilegiare la sicurezza rispetto alla libertà.



Secondo alcuni autori come José Luis Carro (1990, 42) la *sicurezza pubblica* sarebbe quel concetto generale che include l'ordine pubblico (inteso come protezione del libero esercizio dei diritti fondamentali) e la sicurezza urbana (intesa come protezione di persone e beni).

Tuttavia, la delimitazione di questi tre concetti soffre di una certa confusione come ci rivela la stessa giurisprudenza costituzionale e come è dimostrato dallo sviluppo legislativo avuto dalle norme costituzionali e che ha condotto, in talune occasioni, (come nel caso della Legge di Sicurezza urbana del 1992) ad utilizzare il concetto di "ordine pubblico" con una vaghezza ed indeterminatezza propria di altri tempi.

Le nuove giunte democratiche hanno avuto, sin dall'inizio, un forte interesse a sviluppare le proprie competenze in materia di sicurezza urbana dal momento che tale elemento era considerato dai cittadini come uno dei più importanti relativamente al loro benessere.

1.2. Le nuove definizioni del concetto di sicurezza urbana negli anni 90

Nel 1992, una nuova regolamentazione statale in materia di sicurezza urbana suscitò aspre polemiche producendo il parziale recupero della vecchia visione di sicurezza urbana intesa come ordine pubblico piuttosto che come garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini.

La legge organica 1/1992 di Protezione della Sicurezza urbana (LOPSU) ha introdotto una nuova interpretazione di sicurezza urbana che sembra appunto recuperare nuovamente la tradizione della legislazione di ordine pubblico e di pericolosità sociale.

Non si tratta di una norma idonea a rispondere agli indici di criminalità (insicurezza urbana oggettiva), né alla percezione della gente circa la possibilità di essere vittima di un delitto (insicurezza soggettiva), ma è piuttosto da ricondurre alla vecchia nozione di ordine pubblico. La si è così comparata con la legislazione europea di emergenza, che ha avuto come caratteristica generale la restrizione dei diritti fondamentali, principalmente le garanzie della detenzione ed il diritto di difesa, oltre alle limitazioni dei principi penali e processuali ed ad un processo di "velocizzazione" della detenzione dei cittadini.



Con la giustificazione di fare fronte alla delinquenza, la LOPSC ha limitato diritti fondamentali come quello della libertà personale (art. 20) e della inviolabilità del domicilio (art. 21). Altri aspetti sono molto discutibili quali autorizzare le forze di sicurezza statali a porre in stato di fermo, senza previa autorizzazione del magistrato, cittadini non in grado di fornire la propria identità (art. 20), o consentire alla polizia di irrompere in quei domicili dove si abbia “fondata conoscenza” che vi si svolga traffico di droga (art.21). Lo scontento da parte di gruppi politici dell’opposizione ha motivato la presentazione di tre ricorsi e di due questioni di incostituzionalità. La corte costituzionale ha dato ragione ai ricorrenti per quanto atteneva all’art. 21.2.

Alcuni autori (Recasens A., Dominquez J.L., 1999, 44) sono del parere³ che la LOPCS riprenda il cammino “paternalista” della protezione da parte dell’autorità e dei suoi agenti degli aspetti “moralì”, tentando di sottrarre alla pubblica visione determinati “vizi”. Tra questi risulta sanzionato il consumo di droghe illecite in spazi pubblici. Tale impostazione è criticata da tre punti di vista: in primo luogo si tratta di una normativa amministrativa e non penale e l’amministrativizzazione di determinate sanzioni porta a procedimenti punitivi privi delle garanzie penali; in secondo luogo si tratta di una politica di sicurezza che si muove nel quadro del cosiddetto stato etico; in terzo luogo si dà priorità al valore della sicurezza rispetto a quello della libertà.

Ma, al di là del dibattito sulla polemica generata dalla LOPSC, in Spagna esisteva già un forte interesse per lo studio della sicurezza urbana e del suo contenuto.

Nel 1990 Martí Jusmet affermava:

“Il concetto di sicurezza urbana è complesso ed è strettamente legato alla soddisfazione dell’esercizio dei diritti e delle libertà consacrati nella Costituzione: diritto alla vita, alla libertà personale, alla salute, alla proprietà, all’inviolabilità del domicilio ed alla libera residenza, ecc. [...] e nonostante la sua indiscussa relazione concettuale e l’avvicendamento politico con il benessere sociale, ciò non deve condurci a diluire i contenuti specifici della sicurezza urbana in considerazioni onnipervasive sul benessere, posto che, a nostro intendere, il nucleo duro della sicurezza continua ad essere la delinquenza e la paura, reale o sentita, della convivenza [...] D’altra



parte, la sua complessità è data dalla sua componente di soggettività: così come è percepita o sentita dal soggetto individuale o collettivo [...]"

Dagli anni '80, gli studi in materia di sicurezza urbana in Spagna accolgono la classica distinzione fra sicurezza oggettiva e sicurezza soggettiva. La dimensione oggettiva fa riferimento a fatti concreti, del cui insieme si conosce poco, non essendo denunciati tutti i fatti delittuosi. La dimensione soggettiva fa riferimento, invece, ai vissuti ed ai sentimenti personali.

Julián Delgado y Jaume Guàrdia (1994) propongono alcuni parametri specifici o variabili che configurano la dimensione oggettiva della sicurezza urbana: i delitti, le denunce, il livello o indice di vittimizzazione, la struttura temporale e spaziale (luogo, giorno, ora in cui è stato commesso il delitto) e i relativi dispositivi di controllo. I dati relativi alle vittime ed ai detenuti – età, sesso, stato civile, luogo di nascita, professione, istruzione, ecc. – sono poi altri elementi della dimensione oggettiva. Si considerano, come elementi complementari gli "indicatori sociali", quali le condizioni socio-economiche, gli aspetti urbanistici, ecc.

Dagli anni '90 i dibattiti e le proposte sulla sicurezza urbana sono andati via via moltiplicandosi. Di fatto, alcuni esperti ritengono che la nuova problematica relativa alla sicurezza urbana debba essere intesa secondo una prospettiva macro-micro. In tal senso Amadeu Recasens (1996, 8) sottolinea che:

"Il livello macro ha a che vedere con i grandi temi che sono sorti negli ultimi anni e legati all'evoluzione internazionale in questa materia (...) Gli anni '90 sono stati testimoni dell'apparizione di un nuovo tipo di preoccupazione internazionale relativamente al fenomeno della libera circolazione delle persone conseguenza dell'Atto Unico Europeo (Acta Única Europa) (1987), dell'approvazione del Trattato di Maastrich e dell'entrata in vigore (maggio 1999) della riforma di questo Trattato in seguito al Trattato di Amsterdam. Il risultato è stato la creazione di uno spazio europeo di polizia ed i suoi successivi sviluppi (Trevi, Schengen, Europol) ne sono una chiara testimonianza (...) Per quel che concerne il livello micro, dall'inizio degli anni '90 si è sviluppato un interesse crescente per la polizia di quartiere o comunitaria. Si tratta di



trovare una polizia vicina al cittadino, capace di risolvere problemi di vita quotidiana e di generare un senso di sicurezza”.

Riteniamo di grande importanza prendere in considerazione la distinzione micro-macro indicata dall'autore per poter analizzare l'attuale articolazione delle politiche di sicurezza urbana. A livello micro le politiche di sicurezza si presentano chiaramente come politiche pubbliche che devono essere legittimate da un principio di analogia tra detti interventi sulla sicurezza urbana e politiche volte ad affrontare i problemi espressi dai cittadini. Da qui, ad esempio, l'importanza che vanno assumendo in Europa i temi delle inchieste sulla vittimizzazione, della polizia di prossimità e del coordinamento della sicurezza a livello locale. Le politiche di sicurezza urbana presentano, tuttavia, gravi carenze. Un esempio è dato dall'emarginazione patita dalla protezione dei diritti delle donne così come è stata rilevata da una serie di studi sul genere e sulla sicurezza urbana¹.

A livello macro la sicurezza europea e le sue strategie di intervento sono stabilite da altri parametri. Si parla, così, di sicurezza europea e di politiche orientate alla difesa di interessi vincolati ad una nuova “politica di sicurezza dello Stato”, si parla anche del problema degli stranieri, del traffico internazionale di sostanze proibite, ecc., come di problemi inerenti più alla protezione dello Stato (europeo) che alla tutela dei diritti dei suoi cittadini. In altri termini ed in forma paradossale, il concetto di sicurezza urbana sembra essere applicabile solo ad una sfera della sicurezza, essendo l'altra sfera della sicurezza vincolata ad istanze ed attori che non si definiscono in relazione alla sicurezza urbana.

2. L'ATTUALE STRUTTURA DEL MODELLO SPAGNOLO DELLA POLIZIA

Il nuovo modello della polizia spagnola va inteso a partire dalla nuova situazione – nota a tutti – che viene a crearsi con la transizione democratica dello Stato spagnolo e con il costituirsi di una nuova forma di organizzazione territoriale dello Stato che rompe con il precedente modello centralista cedendo il passo ad un modello decentrato e autonomo che riconosce gli enti locali e che trova riflesso nella costituzione del 1978.



L'articolo 104 della CE stabilisce che: *“1.- Le forze e gli organi di sicurezza, dipendenti dal Governo, avranno il compito di proteggere il libero esercizio dei diritti e delle libertà e di garantire la sicurezza urbana. 2.- Una legge organica determinerà le funzioni, i principi base di attuazione e gli statuti delle forze e degli organi di sicurezza”.*

L'ottava sezione della Costituzione spagnola (d'ora in avanti menzionata come CE), si occupa integralmente dell'organizzazione territoriale dello Stato e stabilisce (art. 137) che *“lo Stato si organizza in comuni, province e in comunità autonome che si costituiscono”,* per poi aggiungere che *“tutti questi enti godranno di autonomia nella gestione dei loro stessi interessi”.*

I comuni, enti territoriali primari, *“godranno di piena personalità giuridica. Il loro governo ed amministrazione corrisponde alle rispettive giunte” (art.140 CE).* Le loro competenze ed il loro funzionamento sono contemplate, essenzialmente, nella legge 7/1985, del 2 aprile, *Reguladora de Bases de Régimen Local,* cui facciamo riferimento in questo testo.

La provincia (art. 141 CE) *“...é un ente locale con propria personalità giuridica caratterizzata dall'accorpamento di più comuni e divisioni territoriali per l'espletamento di attività statali...”.* Le sue competenze sono anche regolate nella Legge 7/1985, del 2 aprile, citata precedentemente. Per quel che riguarda le competenze in materia di polizia, queste sono nulle ragion per cui la provincia non sarà oggetto della nostra analisi.

La novità costituzionale, per quanto concerne l'organizzazione territoriale, è costituita dalla nascita delle Comunità Autonome (d'ora in poi citate con CCAA), e dall'ammissione che potranno accedere all'autogoverno *“...le province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province con entità storica regionale...” (art. 141.1 CE).*

La stessa costituzione contempla, negli articoli 148 e 149, le materie su cui esercita competenze esclusive, sia in materia legislativa sia in materia esecutiva e quelle che potranno essere assunte dalle distinte CCAA. Tutto ciò verrà fissato nella normativa di base della Comunità, lo Statuto di autonomia, diverso per ogni comunità.



È importante comprendere questo aspetto dal momento che, quando analizzeremo l'evoluzione dei distinti organi di sicurezza dello Stato, ci riferiremo a situazioni molto differenti riguardo alle competenze assunte realmente in materia di polizia, sia all'inizio che al momento attuale.

Due elementi saranno dunque presenti nella nostra analisi: in primo luogo, la recente storia spagnola, l'avvento della democrazia cui ci siamo riferiti così come anche l'adattarsi delle istituzioni politiche e amministrative pre-costituzionali alla nuova situazione. In secondo luogo, le difficoltà che tutto ciò ha comportato nell'attribuzione di competenze ai distinti enti territoriali che ha obbedito, in talune occasioni, più a ragioni di opportunità politica che a un reale progetto preventivamente configurato.

Fatta questa breve introduzione iniziamo l'analisi della struttura della polizia nello Stato spagnolo.

Il quadro legislativo di base cui ci siamo riferiti si completa con altri due precetti del medesimo testo di legge. L'articolo 149.1.29° stabilisce l'esclusiva competenza dello Stato in materia di "*sicurezza pubblica senza pregiudicare la possibilità di creazione di polizie da parte delle Comunità autonome nella forma prevista nei rispettivi Statuti*". Nello stesso modo, l'articolo 148.1.22° riconosce l'esistenza di polizie locali in ambito municipale.

Conviene segnalare che, con la possibilità di creare polizie autonome distinte, ciò che si decentralizza è il mantenimento della sicurezza pubblica e non la sicurezza pubblica in sé che invece continua ad essere di esclusiva pertinenza dello Stato in accordo con l'interpretazione della Corte Costituzionale nelle sentenze 117/1984 del 5 dicembre e 104/1989 dell'8 giugno.

Lo schema di base cui abbiamo fatto riferimento sarà sviluppato fondamentalmente dalla *Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de Seguridad*, del 1986 (qui citata con la sigla LOFCS), e negli statuti delle differenti comunità autonome e le loro leggi successive.

Come abbiamo già sottolineato, la struttura politica attuale si origina con il cambiamento prodottosi in Spagna alla fine degli anni '70. Non



va certamente dimenticato che ciò avvenne in forma pacifica partendo dalla situazione precedente. Intendiamo dire con questo che molte delle strutture precedenti sono sopravvissute in alcuni casi subendo modificazioni, o hanno costituito la base su cui sono state create le nuove. Questo è stato il processo della struttura della polizia in cui si mantengono gli organi esistenti che si sono adattati alle previsioni costituzionali venendosi ad aggiungere organi nuovi creati in alcune CCAA.

L'articolo 1.1 della LOFCS contempla la partecipazione delle Comunità autonome e delle corporazioni locali al mantenimento della sicurezza pubblica.

Per facilitare la descrizione dei distinti organi di polizia partiremo dalla struttura territoriale cui già abbiamo fatto riferimento, struttura che graficamente potremmo paragonare ad una piramide al cui vertice superiore si situa lo Stato, seguito dalle Comunità autonome e quindi dagli enti locali. All'interno di ciascun organo faremo riferimento al blocco funzionale di competenze di ciascuno di essi.

Ci riferiremo innanzi tutto agli organi statali, vale a dire dipendenti organicamente dall'Esecutivo centrale. Faremo riferimento alla Guardia Civile ed al Corpo Nazionale di Polizia. Seguiranno le polizie delle Comunità autonome dipendenti dai governi autonomi con speciale riferimento ai *Mossos d'Esquadra* e alla *Ertzaina*. Infine, analizzeremo le polizie locali.

Un riferimento speciale sarà dedicato alla Polizia giudiziaria che, per la peculiarità delle sue funzioni, merita un'analisi differenziata.

2.1. La Guardia Civile

L'articolo 9.1 della LOFCS, stabilisce che la Guardia Civile "è un istituto armato di tipo militare, dipendente dal Ministero degli Interni nel disimpegno che questa Legge le attribuisce, e dal Ministero della Difesa per il compimento delle missioni di carattere militare che questo o il Governo le affida. In tempo di guerra e durante lo stato di emergenza dipenderà esclusivamente dal Ministero della Difesa".

La natura militare della Guardia Civile ha origine sin dalla sua creazione nel 1844 e tradizionalmente è stata parte integrante dell'esercito di terra. La CE ha modificato sostanzialmente questa concezione distinguendo chiaramente le Forze Armate in tre corpi,



esercito, marina e aviazione, cui compete (art. 8) *“di garantire la sovranità e l’indipendenza della Spagna, difendere la sua integrità territoriale ed il suo ordinamento costituzionale”*, e le Forze ed i Corpi di sicurezza che *“dipendendo dal Governo avranno il compito di proteggere il libero esercizio dei diritti e delle libertà e di garantire la sicurezza urbana”* e in questo senso la sua attività è centrata sulla sicurezza pubblica adattandosi ai principi generali stabiliti dalla LOFCS.

Ciononostante, come abbiamo già rilevato, la LOFCS ha conservato un carattere militare che si estende ai membri del Corpo. Conseguenza di ciò è la costruzione di un regime statutario differenziato, compreso il regime disciplinare che è culminato nella recente *Ley de Régimen de Personal de la Guardia civil*. In tal modo è di competenza del Ministero della Difesa tutto ciò che è relativo al regime delle promozioni ed alle situazioni del personale così come le missioni di carattere militare affidate al Corpo.

Nel Ministero degli Interni è integrata la Direzione Generale della Guardia Civile cui spetta (art. 14 LOFCS) *“di organizzare il Corpo cui compete la sicurezza urbana così come le relative retribuzioni, destinazioni, alloggiamento e materiale.”*

La selezione, la formazione, la dotazione di armamenti e la ripartizione territoriale sono di competenza congiunta dei Ministri della Difesa e degli Interni.

Le funzioni in materia di sicurezza urbana sono essenzialmente le stesse che la LOFCS attribuisce al Corpo Nazionale di Polizia cui faremo riferimento successivamente, con ambito di attività principalmente rurale o limitato alle acque territoriali. Nello specifico, gli sono attribuite le funzioni regolate nell’articolo 12 della Legge e che fanno riferimento ad armi e esplosivi, sicurezza fiscale dello Stato, strade pubbliche interurbane, coste, frontiere, porti, aeroporti, tutela ambientale e altri di analoghe caratteristiche contemplate nella legge stessa.

2.2. La Polizia Nazionale.

La LOFCS prevede un Corpo Nazionale di Polizia, come organo civile con ambito di attività urbano e dipendente dal Ministero degli Interni,



frutto della fusione di precedenti organi quali la Polizia Nazionale e la Direzione di Polizia.

Si tratta di un organo civile dipendente esclusivamente dal Ministero degli Interni e che si integra nella Direzione generale della Polizia. Il suo regime statutario è regolato dalla stessa LOFCS e, sussidiariamente, dalla legislazione sui funzionari della Pubblica Amministrazione dello Stato.

Il Corpo di Polizia Nazionale esercita le funzioni enumerate dalla LOFCS (art.11) per tutte le forze di sicurezza dello Stato e le eserciterà nei capoluoghi di provincia e nei territori comunali e nuclei urbani previsti dal Governo. Può inoltre esercitare le funzioni di coordinamento dei dati su tutto il territorio nazionale. Sono di sua competenza specificamente (art. 12.1.a) documenti nazionali di identità, passaporti, condizione di straniero, gioco, controllo degli enti privati di sicurezza, ecc.

2.3. Le polizie delle Comunità Autonome

L'articolo 148.22 della CE, afferma che le CCAA potranno assumere competenze in materia di *“vigilanza e protezione dei suoi edifici e impianti. Il coordinamento e altre competenze in collaborazione con le polizie locali nei termini stabiliti da una legge organica”*.

Per sua parte, l'articolo 149, 29, CE, attribuisce alle CCAA *“la possibilità di creare corpi di polizia...nella forma stabilita nei rispettivi statuti e nel quadro di ciò che è disposto da una legge organica”*.

Come abbiamo già rilevato nell'introduzione, ogni Comunità Autonoma si regge su una propria normativa di base, lo Statuto, redatto specificamente per ciascuna di esse, in cui si fissa l'insieme delle competenze assunte all'interno dell'elenco stabilito dalla CE. Pertanto, a prescindere dalla volontà costituzionale secondo cui le diverse CCAA possono assumere il massimo di competenza concesso dalla legge, è certo che attualmente esistono livelli di competenza molto diversi sia per quel che concerne la redazione dello Statuto sia per il suo successivo modificarsi.

In questo senso e per quanto riguarda l'assunzione di competenze nella materia cui ci riferiamo, possiamo parlare di tre gruppi:



- 1.- Quelli che pretendono di assumere la massima espressione delle proprie competenze in questa materia, e nello spazio di tempo più breve, e che definiscono competenze in molti aspetti.
- 2.- Quelli che prevedono la possibilità di creare una polizia autonoma ma senza ulteriori previsioni
- 3.- Quelli che non prevedono la creazione di una polizia autonoma ma che specificano la competenza della Comunità rispetto al coordinamento delle polizie locali.

A queste differenze bisogna aggiungere il lungo periodo intercorso fra la promulgazione della CE nel 1978 e la redazione dei differenti statuti da un lato, e, dall'altro, l'approvazione della LOFCS nel 1986, tempo rivelatosi eccessivo per fissare le basi richieste dalla nuova realtà per stabilire quale dovesse essere il nuovo modello di polizia, se consideriamo il periodo storico di transizione al quale si fa riferimento.

Prima di confrontarsi con i problemi derivati dal mandato costituzionale, come la decentralizzazione o la smilitarizzazione di alcuni corpi, la dilatazione nel tempo obbligò la LOFCS ad adattare il suo contenuto all'approvazione ed al successivo evolversi dei distinti statuti redatti prima della sua esistenza.

In tal senso, l'art. 2 della LOFCS stabilisce che *“Le CCAA contribuiranno al mantenimento della sicurezza pubblica nei termini stabiliti dai rispettivi Statuti e nel quadro di questa Legge”*. È la stessa legge che, nei suoi articoli, ha stabilito i vari regimi che consentono il suo adattamento alle diverse situazioni.

A questo punto possiamo stabilire tre regimi giuridici stabiliti dalla LOFCS per le diverse Polizie delle CCAA:

- 1.- Quelle CCAA che, al momento dell'approvazione della legge, hanno creato i propri corpi di polizia, si reggeranno in base alle proprie norme statutarie, in seguito all'applicazione di ciò che la LOFCS stabilisce come principi basilari di attuazione, e di alcune disposizioni concrete. Attualmente, solo tre comunità hanno esercitato tale possibilità, la Catalogna (Mossos d'Esquadra), Euzkadi (Ertzaintza) e Navarra (Policía foral), a cui la Legge si riferisce rispettivamente nella prima, seconda e terza delle Disposizioni finali.



2.- Per quelle Comunità autonome i cui statuti prevedono la creazione di corpi di polizia ma che, tuttavia, non hanno esercitato tale opzione, la LOFCS stabilisce le funzioni che queste CCAA potranno esercitare attraverso le sue stesse polizie anche se in collaborazione con la polizia di Stato (art.37.1).

3.- Per quelle Comunità i cui statuti prevedono la possibilità di creare propri corpi di polizia ma che non hanno esercitato una tale competenza, l'articolo 47 della LOFCS prevede la possibilità di organizzare Unità Accessorie. Si tratta di Unità del Corpo nazionale di polizia che, funzionalmente, passano alle dipendenze del governo autonomo. Attualmente sono tre le CCAA che possiedono Unità del Corpo Nazionale di Polizia: Andalusia, Galizia e il paese di Valencia.

4. - Per le comunità che non prevedono nei loro statuti la creazione di una polizia propria, la LOFCS, nell'articolo 47.3, prevede la possibilità di firmare accordi di cooperazione specifica fra lo Stato e la Comunità, per la vigilanza degli edifici e degli impianti autonomi, che comporterà la sua dipendenza funzionale dalla Comunità.

A questi accordi di collaborazione vanno aggiunti quelli firmati da alcune Comunità per l'esercizio di determinate competenze di polizia amministrativa, quali l'ispezione di attività connesse con i giochi d'azzardo. In questi casi, la Polizia Nazionale agisce su richiesta della Comunità cui rimette in seguito i risultati.

2.4. Le polizie locali

In seguito ai cambiamenti generati dalla nuova situazione politica spagnola, anche a livello locale, a partire dalle prime elezioni democratiche del 1979, si è prodotto un importante salto qualitativo nella necessità di dar risposta ai bisogni urbani anche in materia di sicurezza, da intendersi, sempre di più, come prossimità dei servizi. La precedente normativa, che partiva da un testo del 1940 e che aveva come riferimento il Regolamento organico della polizia governativa del 1975, considerava le polizie municipali come mere forze ausiliarie delle forze di ordine pubblico, cioè dei corpi di competenza statale, unici in quel momento.

Questa regolamentazione risulta perdere la sua utilità in questo momento e ne rende necessaria una nuova, che tenga in



considerazione le nuove necessità comunali, come il coordinamento con il resto delle forze e dei corpi di sicurezza, e come la capacità legislativa non solo dello Stato ma anche delle comunità autonome.

Pertanto, al quadro legislativo cui abbiamo fatto riferimento all'inizio di questo capitolo vanno aggiunti, per quanto riguarda le polizie locali, la Legge n.7 02/04/1985 che regolamenta le Basi del Regime Locale ed il Real Decreto Legislativo n. 78 18/04/1986, emendato delle disposizioni legali vigenti in materia di governo locale.

L'art. 25 della Legge di base stabilisce che il comune *"...eserciterà, in ogni caso, competenze nei termini della legislazione statale e delle Comunità autonome, nelle seguenti materie..."*, fissando un elenco che analizzeremo in seguito.

La quarta Disposizione Transitoria del Testo emendato dispone poi che *"... i membri dei Corpi di Polizia Locale, nell'esercizio delle proprie funzioni, avranno legalmente il carattere di Agenti dell'Autorità..."*.

Infine, la quinta Disposizione Finale della Legge di Base affida alla polizia municipale, in determinate condizioni, funzioni di Polizia giudiziaria.

Questa legislazione di livello municipale sarà regolata dal Titolo V (dall'art. 51 all'art. 55) del LOFCS, cui ci siamo già riferiti.

Sintetizzando, possiamo dire che la nuova regolamentazione stabilisce una distinzione fra i comuni con oltre 5000 abitanti, che potranno creare corpi di polizia municipale, e quelli con meno di 5000 abitanti che per le proprie necessità non disporranno di un vero corpo di polizia ma solo di agenti ausiliari della Polizia Locale, che svolgeranno le diverse funzioni, senza essere integrate in un corpo unico di polizia.

Per le popolazioni con più di 5000 abitanti, dunque, sarà possibile creare un corpo unico di polizia che potrà specializzarsi in accordo con le proprie caratteristiche e sotto la dipendenza diretta del sindaco. Si tratta di due questioni che vanno evidenziate: da un lato il potere decisionale del comune, dall'altro la dipendenza diretta dal sindaco. Nonostante la legge stabilisca chiaramente le funzioni della polizia locale, infatti, vuole anche dare risposta alla diversità dei comuni ed



all'autonomia municipale in modo che ogni comune organizzi la sua polizia in funzione della sua realtà, fissando i propri obiettivi e, in un certo modo, dando contenuto diverso alla loro attuazione. Si tratta di un elemento che permette di comprendere le applicazioni diseguali ed i gradi distinti di organizzazione. L'art. 52 della LCFS poi definisce i corpi di Polizia Locale come [...] *istituzioni armate, di natura civile, con struttura ed organizzazione gerarchizzata* [...]

Insieme con l'elemento dell'autonomia, va poi considerato il rapporto con la presenza di diverso grado di altri corpi di sicurezza, in concorrenza per la realizzazione delle medesime funzioni. Si pensi a città come Barcellona, realtà complessa con un corpo di polizia locale composto da più di 6000 agenti, con istanze di polizia integrale, con la presenza ulteriore di una Polizia Autonoma (Mossos d'Esquadra), della Polizia Nazionale e della Guardia Civile.

La LOFCS enumera le funzioni dei corpi di polizia locale, che possiamo raggruppare in tre settori:

1.- Funzioni di polizia amministrativa: ordine del traffico, istruzione degli attestati di incidenti, tutto ciò che è relativo al compimento di ordinanze municipali. Queste funzioni, tenendo fermo il limite di territorialità, sono esercitate in forma piena.

Altre funzioni di polizia amministrativa, come la tutela dei monumenti storici, artistici e dell'ambiente saranno poi esercitate sempre in concorrenza con altre polizie dal momento che si tratta di ambiti che vanno al di là del livello locale.

2.- Funzioni di polizia di sicurezza, di prevenzione e di assistenza: protezione delle autorità locali, vigilanza di edifici, esecuzione di piani di protezione civile e così via saranno in principio funzioni che competono alla polizia municipale nel limite del municipio di competenza.

È diverso se parliamo di sicurezza urbana in generale e di prevenzione del delitto, posto che la LOFCS stabilisce all'art. 11 *“le Forze ed i corpi di Sicurezza dello Stato hanno la missione di proteggere il libero esercizio dei diritti e delle libertà e di garantire la sicurezza urbana”*. In tal contesto vi è un'assoluta concorrenza con gli altri corpi di sicurezza che non sempre risulta con evidenza per quel che riguarda il coordinamento.



3.-Polizia Giudiziaria: in collaborazione con gli altri corpi di sicurezza nelle modalità definite da regolamenti.

Quest'ultimo caso sta provocando seri problemi nelle comunità che hanno creato corpi di polizia con istanze di polizia integrale, dal momento che la LOFCS attribuisce loro una funzione di collaborazione con il resto delle forze e dei corpi di sicurezza mentre la Legge di Enjuiciamiento Criminal e la Legge della Polizia Giudiziaria non fanno queste distinzioni.

Bisogna infine fare un accenno alle comunità autonome ed alle loro competenze in materia di polizia locale che consistono, fondamentalmente, in funzioni di coordinamento.

La C.E. stabilisce all'148.1.22, che *“Le CCAA potranno assumere competenze nel [...] coordinamento e altre facoltà in relazione con le polizie nei termini stabiliti da una legge organica”*, facoltà che si è concretizzata nella LOFCS, all'art. 39, che si realizza nell'approvazione di *“leggi-quadro cui dovranno adattarsi i regolamenti delle polizie locali”* e di fissare i criteri di *“selezione, formazione, promozione e mobilità”*.

In tal senso, le diverse CCAA vi hanno dato attuazione in forma diversa, adattandosi a modelli ed a profili differenti, creando scuole di formazione e impartendo una formazione distinta e di diversa durata per le polizie locali delle proprie comunità.

2.5. La Polizia giudiziaria

La CE e le successive normative in seguito sviluppate (la LOFCS e la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, fra le altre) raccoglie i principi fissati nella *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, del 1882, per il regolamento della Polizia giudiziaria sia per quel che riguarda le funzioni cui dovrà assolvere sia per la sua composizione.

L'articolo 126 CE, stabilisce per la Polizia giudiziaria le funzioni di *“verifica del delitto e di accertamento del reo”*, così come la sua dipendenza funzionale dai *“Giudici, dai Magistrati e dal Ministero di Giustizia”*.

La *Ley Orgánica del Poder Judicial* del 1985, (d'ora in poi citata come LOPJ), aggiunge inoltre che (art.443 e 444) la funzione di polizia comperterà, qualora ne siano richieste le prestazioni, a tutti i membri



delle Forze e dei Corpi di sicurezza, sia quelli dipendenti dallo Stato che quelli dipendenti dalle Comunità autonome o dagli Enti Locali, nell'ambito delle loro competenze.

Da parte sua, la LOFCS stabilisce (art. 29), per il compimento delle funzioni di polizia giudiziaria, che *“avranno carattere collaborativo delle forze e dei corpi di sicurezza statali i membri dei corpi di polizia delle CCAA e quelli delle Corporazioni Locali”*.

Si opta, pertanto, per la creazione non di un corpo di polizia giudiziaria ma di unità specifiche di Polizia giudiziaria all'interno dei distinti corpi di polizia esistenti. I suoi funzionari dipendono organicamente dal Ministero degli Interni, ma funzionalmente dai Giudici, dai Tribunali o dal Ministero di Giustizia a seconda del compito assunto.

Questo sistema comporta un certo problema per l'organizzazione delle diverse unità di Polizia Giudiziaria che è condizionata dall'organizzazione di ciascun corpo di polizia cui appartiene e, pertanto, in taluni casi, la sua distribuzione dovrà seguire più l'organizzazione interna che quella giudiziaria (distribuzione territoriale della magistratura e dei tribunali).

Un altro problema è quello del coordinamento dei dati e delle attività, nel caso in cui l'ambito dell'unità territoriale travalichi quello di un'unità organica determinata. Per trattare questo ed altri temi relativi all'armonizzazione delle attività, esistono le cosiddette Commissioni di Coordinamento che agiscono a livello provinciale.

L'esclusività è poi un'altra caratteristica del disegno di questa polizia: essa indica l'espresso divieto che possano affidarsi alle unità di polizia giudiziaria altre funzioni che non siano quelle sue proprie (art. 446.2, LOPJ).

Il Decreto Regio n. 794 del 19/06/1987 stabilisce il concreto regolamento della Polizia giudiziaria e, in modo specifico, le relative funzioni.

È importante segnalare che i corpi di polizia autonoma nei Paesi Baschi e quelli catalani hanno gradualmente assunto competenze in materia giudiziaria.



2.6. Le polizie private

L'art. 104 della Costituzione spagnola attribuisce alle forze ed ai corpi di sicurezza, sotto la dipendenza del Governo, "...il compito di proteggere il libero esercizio dei diritti e delle libertà e di garantire la sicurezza urbana".

Il testo costituzionale non consente la creazione di polizie private nello Stato spagnolo. Esistono invece servizi privati di sicurezza regolati dalla legge n. 30 del 30/07/1992.

Questa legge appare pochi mesi dopo l'approvazione della Legge Organica sulla sicurezza urbana n.1 del 21/02/1992, detta Legge Corcuera, dal nome del Ministro allora titolare del dicastero degli Interni. Il progetto di legge pretendeva di inglobare nei suoi precetti la possibilità che, in determinate circostanze, i servizi privati di sicurezza potessero agire come agenti ausiliari della polizia. Costestato in ogni parte ed avviato un dibattito sulla sua costituzionalità, il precetto non produsse gli esiti sperati.

Ciononostante, la legge attuale, nel suo articolo primo definisce i servizi privati di sicurezza *"...come servizi complementari e subordinati rispetto a quelli di sicurezza pubblica"*. L'art. 4 specifica che *"...avranno obblighi speciali di collaborare con le forze ed i corpi di polizia nell'esercizio delle proprie funzioni, di prestare la loro collaborazione e di seguire le sue istruzioni..."*. Previamente, nell'esposizione dei motivi li riconosce come un *"...un mezzo di prevenzione del delitto e contribuisce, pertanto, al mantenimento della sicurezza pubblica"*.

Queste affermazioni ed altre di uguale tenore giustificano l'esistenza di questa legge ed il controllo che, mediante la stessa legge e le sue modifiche complementari, viene esercitato sulle attività private di sicurezza.

In ogni caso, il testo di legge ha il merito di racchiudere in una sola norma ciò che sinora era regolato in forma dispersiva, spesso attraverso normative di carattere amministrativo, magari precostituzionale, o non era regolato, essendosi create situazioni di dubbia legalità in una materia estremamente delicata per l'esercizio dei diritti e delle libertà democratiche.



In questo senso, la legge proibisce espressamente che intervengano *“...nella celebrazione di riunioni e di manifestazioni nè nello sviluppo di conflitti politici e sindacali, senza il pregiudizio di mantenere la sicurezza delle persone e dei beni”* così come non potranno *“...esercitare alcun tipo di controllo sulle opinioni politiche, sindacali e religiose...”*

Anche il regime sanzionatorio applicabile viene incorporato dalla legge, tipizzando condotte, sanzioni e procedimenti, secondo un regime che sinora era stato contemplato in una normativa vaga di carattere amministrativo. Le sanzioni potranno avere carattere pecuniario, con multe sino a 100.000 milioni di pesetas, ma potranno anche toccare, con carattere temporaneo o definitivo, l’abilitazione, il permesso o la licenza per l’esercizio delle funzioni di vigilanza.

In concreto, la Legge regola diverse figure già esistenti che trovano la loro origine in momenti e processi storici distinti.

Contempla, in primo luogo, le imprese di sicurezza e definisce quali servizi potranno prestare, dalla vigilanza e protezione delle persone, beni, stabilimenti, spettacoli, al deposito, custodia e trasporto di moneta, di titoli e di valori, all’installazione ed al mantenimento di sistemi di sicurezza ed altre cose specificamente dettagliate.

Il personale a carico di queste imprese, le cosiddette guardie di sicurezza, agirà in via di principio disarmato, salvo diversa autorizzazione.

La legge distingue queste guardie dalle scorte private, la cui funzione specifica è quella di accompagnare, proteggere e difendere determinate persone che non ricoprono cariche pubbliche.

Sono inoltre previste determinate funzioni di vigilanza per i detective privati, in luoghi di villeggiatura, hotel, mostre o luoghi analoghi. Gli stessi sono inoltre abilitati all’accertamento dei delitti ma solo di quelli perseguibili su istanza di parte.

Infine, la Legge fa riferimento a guardie particolari di campagna o guardie rurali sottoposte alla medesima normativa delle guardie di sicurezza con l’eccezione di essere integrati in un’impresa di sicurezza.



3. MECCANISMI DI COORDINAMENTO NELL'AMBITO DELLA SICUREZZA URBANA

La pluralità delle amministrazioni e la concorrenza tra competenze in materia di sicurezza urbana fanno emergere un problema di coordinamento delle suddette amministrazioni in merito alla realizzazione dei compiti inerenti la sicurezza urbana.

La necessità di coordinamento è stata affrontata dalla LOCFS del 1986 in cui sono stabiliti i diversi meccanismi:

1) Il Consiglio della Politica di Sicurezza. Previsto all'art. 48 della legge, ma a tuttora non costituito, è un organo politico presieduto dal Ministro di Giustizia e degli Interni e integrato dai consiglieri degli Interni delle Comunità autonome e da un numero eguale di rappresentanti designati dal Governo centrale. Suo compito è il coordinamento delle politiche di sicurezza pubblica dello Stato e delle Comunità autonome. Fra le sue competenze possiamo annoverare:

- approvare piani di coordinamento in materia di sicurezza;
- informare sull'organico dei diversi corpi di polizia, stabilendo il numero massimo degli effettivi;
- approvare direttive di carattere generale;
- informare sulla creazione di corpi di polizia autonomi e sulle disposizioni alle comunità autonome inerenti i corpi esistenti;
- informare sugli accordi di cooperazione in materia di sicurezza fra Stato e comunità autonome.

Le ragioni per cui l'organo previsto nella Legge del 1986 non è stato costituito sono di ordine politico. Il Consiglio della Politica di Sicurezza così come è previsto nella legge del 1996 dà grandi poteri al governo centrale, dal momento che la sua composizione prevede che la metà dei suoi membri sia nominata dal governo centrale. Ovviamente, questa composizione rende difficile stabilire una negoziazione fra le Comunità Autonome che hanno competenza in materia di sicurezza e lo Stato, dato che colloca la negoziazione su un terreno favorevole agli interessi del governo centrale. Si deve poi tenere conto che la negoziazione fra Stato centrale e Autonomie più che questione tecnica è, nel caso spagnolo, un dibattito politico soggetto alle



condizioni del momento. La Costituzione spagnola del 1978 e gli Statuti di autonomia hanno stabilito una serie di competenze che non hanno soddisfatto le necessità delle cosiddette Comunità storiche, specialmente quelle di Euskadi e Catalogna. L'assegnazione di competenze non è pertanto una questione pacifica e ne è buona prova la quantità di contenziosi costituzionali provocati dal tema. Da tutto questo derivano le difficoltà nello stabilire meccanismi di coordinamento fra autonomie e dimensione centrale in materia di sicurezza.

2) La LOFCS prevedeva un secondo strumento di coordinamento bilaterale, la Giunta di Sicurezza, riservato al coordinamento fra Stato e ciascuna delle Comunità Autonome che abbiano costituito un proprio Corpo di polizia. Ciò significa che tali giunte esistono solo nel Paese Basco, in Catalogna e a Navarra. È stata inoltre prevista la creazione futura di queste giunte in Galizia e Valencia. Le relative competenze si riferiscono ai Corpi che dipendono dallo Stato e dalla Comunità autonoma (rimane escluso il coordinamento delle polizie locali).

3) Il terzo strumento di coordinamento è la Giunta Locale di Sicurezza. Si tratta di una giunta, presieduta dal Sindaco e co-presieduta dal Governatore Civile, che ha il compito di coordinare tutte le forze ed i corpi di sicurezza che agiscono a livello municipale. Questo strumento creato dalla LOFCS si è poi modificato nella Istruzione del Segretario di Stato per la Sicurezza del 26 novembre 1987, il cui contenuto, molto criticato, è stato derogato e sostituito da una nuova Istruzione sulle Giunte locali di sicurezza del 10 giugno 1988.

La legge Organica 1/1992 di Protezione della Sicurezza urbana ha attribuito nuove funzioni alle Giunte Locali di Sicurezza. In concreto si abilitavano i sindaci ad erogare determinate sanzioni amministrative (sospensioni di licenze o multe) in materia di pubblico spettacolo, possesso illecito e consumo pubblico di droghe o altre infrazioni espressamente previste.

Nel 1995 fu dettata una nuova normativa, l'Istruzione nr.7 della Segreteria di Stato degli Interni, circa la costituzione di Consigli di sicurezza urbana.

Tale istruzione muove dall'idea secondo cui il concetto di sicurezza che deve assumere uno Stato democratico è quello della sicurezza



urbana, il cui oggetto principale è la protezione dell'esercizio dei diritti e delle libertà.

L'Istruzione crea tre nuovi consigli:

- a) Consiglio Nazionale di Sicurezza Urbana
- b) Consiglio Provinciale di Sicurezza Urbana
- c) Consigli Locali di Sicurezza Urbana

Una delle poche ricerche che hanno valutato l'efficacia e le competenze delle giunte locali di sicurezza in Spagna è compreso nello studio *El modelo policial español* (AA.VV, 1998, p. 115 ss.) dove sono analizzati i dati di 617 giunte locali di sicurezza ripartite nel modo seguente: 145 in Andalusia, 15 in Aragona, 8 in Asturia, 25 nelle Baleari, 48 nelle Canarie, 7 in Cantabria, 39 in Castiglia La Mancha, 44 in Castiglia León, 70 in Catalogna, 91 in Valencia, 21 in Estremadura, 39 in Galizia, 1 nella Rioja, 25 a Madrid, 34 in Murcia, 5 in Navarra, 0 nei Paesi Baschi, 0 in Ceuta, e 1 in Melilla.

Nello studio citato si trovano, fra l'altro, i seguenti dati:

- 1) Le giunte che organizzano il maggior numero di riunioni presentano una valutazione più positiva.
- 2) La maggior parte delle giunte locali (55%) si riunisce una volta l'anno. Un 14% si riunisce sei volte l'anno e il 13% due volte l'anno.
- 3) I delegati del governo ed i governatori civili valutano positivamente le giunte locali nel 46%.

In generale, le Giunte Locali di Sicurezza si sono rivelate un meccanismo scarsamente utilizzato. Ciò si spiega non solo per l'insufficiente regolazione delle sue funzioni, ma anche per la sfiducia politica verso il potere municipale nella misura in cui questo sfugge al controllo dell'amministrazione statale. A giudizio di alcuni esperti a questo problema se ne aggiungono altri quali: l'inesistenza di una procedura che regoli, per lo meno, il funzionamento delle giunte locali di sicurezza; l'inesistenza di una procedura per l'adozione di accordi vincolanti; la mancanza di una netta distinzione fra livelli politici e tecnici; il problema della strumentalizzazione delle riunioni².



I problemi di coordinamento possono essere introdotti partendo dalle considerazioni svolte nel Rapporto su “El modelo policial español”, coordinato dall’Ufficio Studi e Prospettive della Segreteria di Stato del Ministero degli Interni che portò l’allora Direttore, Amadeu Recasens ad affermare che:

“...possiamo dire che nel caso spagnolo si è progredito più nell’articolazione legale delle strutture di coordinamento politico – dunque si evolvono più sul piano nominale che su quello pratico – che sul terreno degli strumenti interpoliziali destinati ad assicurare la cooperazione reciproca. Ciononostante, e non vorrei essere paradossale, in quest’ultimo caso si stanno producendo passi avanti più per le esigenze della connessione spagnola con le istituzioni di polizia dell’Unione europea che per le proprie e logiche necessità interne”.

4. PREVENZIONE INTEGRATA DELLA CRIMINALITÀ IN AMBITO URBANO: NUOVI ATTORI E NUOVE POLITICHE NELL’ESPERIENZA SPAGNOLA

4.1. Introduzione

Poco alla volta ed in forma molto diversificata dal punto di vista territoriale, le nuove concezioni in materia di sicurezza fanno sentire la loro voce in un discreto numero di comuni spagnoli. Rompere il monopolio degli attori tradizionali (polizia e magistrati) è stato essenziale per poter parlare di sicurezza di *tutte e tutti* i cittadini. Inoltre, la considerazione delle soggettività in questo settore e la necessità di ampliare la partecipazione cittadina hanno comportato l’utilizzo di nuovi strumenti di conoscenza come le inchieste di vittimizzazione e i sondaggi di opinione.

D’altra parte, la decentralizzazione della gestione del bene sicurezza e l’ingresso di nuovi attori appartenenti al governo dei distretti o alle associazioni di quartiere, hanno posto in rilievo la necessità di andare nella direzione di una riappropriazione e di una gestione di prossimità dei conflitti. In tal senso si è andato più nella direzione del riorientamento della polizia urbana che in quella di una giustizia di



prossimità. Questo servizio pubblico è caratterizzato da un enorme sovraccarico di lavoro, da grande lentezza e grande lontananza dal contesto e dalle circostanze in cui si producono i conflitti.

I capitoli che seguono affrontano, in primo luogo, le innovative esperienze relativamente agli attori (nuovi e vecchi) che gestiscono la sicurezza pubblica ed i suoi modelli organizzativi, per passare poi a porre in evidenza alcune delle azioni più significative, nel quadro delle politiche di prevenzione integrata della criminalità nell'esperienza spagnola.

4.2. Gli attori: ridefinizione delle istanze tradizionali e ingresso delle nuove istanze nella gestione delle risposte locali in materia di sicurezza

In Spagna, come nel resto dei paesi europei che, in misura maggiore o minore, hanno riformulato le politiche di sicurezza urbana a partire dagli anni '80, si sono prodotti cambiamenti sostanziali riguardo agli attori incaricati di gestire tali politiche. Ciò ha avuto due importanti conseguenze pratiche: la *ridefinizione delle funzioni della polizia* nella città e l'*entrata in scena di nuove figure* (associazioni, servizi sociali, vicinato, commercianti...) che intervengono nella gestione del bene sicurezza secondo un'ottica fondamentalmente preventiva.

4.2.1. Riconoscimento dei nuovi obiettivi e nuove funzioni della polizia nella città.

La riformulazione del concetto sicurezza e la sua connessione con principi come la libertà, la giustizia sociale o la partecipazione cittadina, oltre alla coesistenza delle forze di sicurezza con altre istanze, rendono necessario rivisitare e ridefinire le funzioni della polizia nella città, a partire dal riconoscimento di nuovi obiettivi.

La stessa polizia ha riconosciuto l'impotenza delle vie tradizionali basate quasi esclusivamente sulla funzione repressiva grazie alla trilogia polizia-justizia-carcere, sia allo scopo di ridurre la *microcriminalità* nelle città, sia per aumentare il senso di sicurezza dei cittadini e delle cittadine. L'assunto secondo cui la polizia sarebbe il garante dell'*ordine pubblico* (concetto che mette l'accento sull'intervento repressivo dello Stato e impone il rispetto dell'ordinamento giuridico) è stato rivisto e si è passati a parlare della



polizia come garante della sicurezza pubblica o urbana che altro non sarebbe che lo sviluppo delle libertà pubbliche da parte di tutti i cittadini.

La ridefinizione della sicurezza ed il riconoscimento dei due importanti obiettivi – aumentare il senso di sicurezza delle persone e orientare l'azione della polizia verso la microcriminalità e le inciviltà che sono ciò che più incide sull'insicurezza – sono stati i punti di partenza per mettere in marcia i cambiamenti e per parlare di una “nuova polizia” nella città.

In ogni caso, le stesse autorità di polizia non vogliono che si confonda la loro attività con quella dei servizi sociali e continuano a riconoscere l'imprescindibilità della funzione repressiva. Lo schema delle nuove funzioni di polizia va strutturandosi nel modo seguente: Prevenzione- Repressione-Solidarietà-Assistenza.

È certo che attualmente, la maggior parte delle attività di polizia (l'80%, secondo alcuni autori) non ha a che fare con la legislazione penale essendo i suoi compiti di natura informativa, assistenziale o preventiva.

4.2.2. Il progetto “Polizia 2000”: un'autentica ridefinizione del modello?

Questa nuova filosofia, riferita ai compiti della polizia, si è sedimentata in alcuni documenti come quello denominato “Polizia 2000” della Direzione generale della Polizia.

Il documento parte da un'analisi del concetto di sicurezza urbana che si articola a partire dall'idea di “domanda” e “rischio”:

Se si pongono i fattori di insicurezza urbana in relazione con la probabilità di essere vittima, in prima persona, di un delitto, secondo il parere dei cittadini, si può trarre un'approssimazione dell'idea di ciò che la comunità associa all'insicurezza urbana, che sarebbe costituita da tutto ciò che ruota intorno al mondo della droga ed a tutte le infrazioni che si producono nell'ambiente di prossimità – personale, familiare, vicinato, quartiere – e che di solito corrispondono a piccoli scippi nelle strade, furti in negozi o stabilimenti e, in generale, ad alterazioni nella convivenza cittadina. Tutto ciò porta a che le domande di sicurezza formulate generalmente dai cittadini si orientino verso una



maggior presenza della polizia nelle strade, in abiti civili o in uniforme, una maggiore comunicazione fra la comunità e la polizia ed una maggiore attenzione ai servizi prestati ai cittadini.

La droga è descritta come il primo fattore di insicurezza urbana. Da ciò si trae una “domanda” di sicurezza orientata ad un’attività di controllo che si articola con un nuovo linguaggio, ma che non discute l’intervento in materia di droghe come attività diretta alla sua repressione. Il nuovo linguaggio “comunitario e interattivo” giustifica i nuovi interventi sulla base delle petizioni espresse dalla comunità. Le necessità della comunità (un concetto vago, che si esprime mediante strumenti manipolabili come le inchieste) si convertono nel centro della legittimazione della politica di controllo.

È importante osservare che queste idee, lungi dal democratizzare il disegno delle politiche in materia di sicurezza urbana, non fanno che utilizzare il discorso della polizia comunitaria per legittimare un’idea ben elaborata sugli obiettivi e le finalità della sicurezza urbana. Un modello autenticamente dinamico, in cui gli attori sociali possano trovare una reale descrizione di ciò che dovrebbe intendersi per “sicurezza urbana”, dovrebbe partire da un dialogo reale con gli attori sociali. In ogni caso, nel progetto “Polizia 2000” gli obiettivi appaiono chiaramente determinati nonostante si presentino sotto la nuova etichetta della “polizia di prossimità” o dell’interazione con la comunità.

Contraddizione sensibile è che, mentre il progetto afferma che tra i suoi principi informativi c’è la prossimità del servizio di polizia alla comunità, nel momento di definire il modello, emerge invece una distinzione fra le due domande, indicate dal documento nell’ambito operativo³:

a) quella proveniente dai cittadini, identificantesi con le seguenti preoccupazioni:

- spaccio di droga nel quartiere
- scippi
- minacce a mano armata
- furti in appartamenti o negozi
- furti d’auto
- violenza urbana nel quartiere



b) quella proveniente dagli Stati. Si afferma che le preoccupazioni degli Stati sono:

- terrorismo
- narcotraffico
- immigrazione illegale
- criminalità informatica
- riciclaggio di denaro sporco
- tratta delle bianche
- altre forme di crimine organizzato

È significativo che il documento interpreti quelli che sono due ambiti di intervento (macro-micro) come due spazi relazionati con due domande che provengono da differenti “soggetti”: lo Stato e i cittadini. L'ipotesi secondo cui l'intervento in determinate aree sia in relazione con la “preoccupazione dello Stato” o con la domanda di Stato fa tornare alla mente la vecchia idea della “protezione dello Stato” legata al concetto di ordine pubblico. Scompare qui il vincolo fra sicurezza urbana e protezione dei diritti e delle libertà costituzionali dei cittadini, mentre fa la sua comparsa un insieme “non meglio identificato” di preoccupazioni dello Stato, che ovviamente non trova alcun nesso con i diritti e le libertà dei cittadini. I pericoli di tale concezione sono noti e manifesti e non fanno altro che recuperare il vecchio concetto di “ordine pubblico”. Il concetto di sicurezza urbana non trasforma quindi il vecchio concetto di ordine pubblico, anzi sembra che lo utilizzi per creare uno spazio parallelo.

Da un lato si afferma che il cittadino può collaborare ed interagire nella costruzione del concetto di sicurezza urbana, ma in realtà scopriamo che si tratta di un concetto costruito in base a determinate priorità di controllo come, ad esempio, il tema droga. D'altra parte, sorge un nuovo spazio lontano da questo controllo del cittadino che è lo spazio “preoccupazioni dello Stato” ed in cui, ovviamente, l'interesse del cittadino passa in secondo piano.

Dopo questa breve rassegna dei principi formulati nel Progetto “Polizia 2000”, dobbiamo mantenere, quanto meno, una posizione scettica rispetto ai presunti mutamenti implicati dal nuovo disegno.

Passiamo quindi all'analisi di uno degli elementi che più hanno suscitato interesse nel disegno di questo progetto: la polizia preventiva



di prossimità. Dobbiamo dare atto che alcune giunte avevano già messo in atto tale filosofia prima del progetto “Polizia 2000”.

4.2.3. Un esempio di polizia preventiva: la polizia di quartiere in quattro città spagnole

L'insicurezza e la microcriminalità vanno affrontate alla base, con mezzi specifici ed a livello locale. Le azioni di nuova prevenzione, per il loro funzionamento, richiedono mezzi di polizia di carattere locale. Una polizia preventiva deve adattarsi ad una zona e conoscere coloro su cui effettua i suoi interventi. Lo spazio privilegiato per lo sviluppo delle attività di questa nuova polizia è il quartiere.

Tenendo come riferimento il modello inglese, la polizia di quartiere o di prossimità è sorta nelle diverse città spagnole nell'arco degli ultimi decenni. Nella maggior parte dei comuni, questa nuova polizia fa parte del Corpo di Polizia Locale, cosa che mostra la tendenza alla decentralizzazione amministrativa in materia di sicurezza. Senza dubbio, in alcune città importanti, come Madrid, la polizia di prossimità è integrata da agenti del Corpo Nazionale.

Le caratteristiche e le funzioni della polizia di quartiere nelle diverse città spagnole sono molto simili. Tre tratti definiscono questo tipo di agente: vicinanza al cittadino (e infatti la polizia di quartiere si presenta alla cittadinanza con il motto “sicuramente un buon amico”), conoscenza della zona e polivalenza.

I criteri generali di questo servizio sono:

- potenziare al massimo l'integrazione della polizia nel quartiere mediante contatti permanenti con associazioni di vicinato, commercianti, centri d'assistenza, di ricreazione, etc.;
- offrire un servizio capace, con presenza reale, costante contatto e risposta rapida;
- dare un'immagine accessibile evitando atteggiamenti prevalentemente repressivi;
- utilizzare pattuglie individuali a piedi coadiuvate da una struttura mobile adeguata (in alcune città funzionano pattuglie miste di agenti di sesso maschile e femminile o anche équipes di agenti);
- delimitare quartieri o aree di attività non eccessivamente estese mediante criteri oggettivi e razionali (popolazione, dinamica, ecc.);



- assegnare permanentemente gli agenti ad un quartiere determinato con periodica revisione degli assegnamenti al fine di valutare i margini di integrazione ed efficacia.

A. La Guardia Urbana di Palma di Maiorca

La polizia di quartiere di Palma di Maiorca è sorta nel 1982 ma sino al 1984 non è riuscita a coprire l'intera zona urbana municipale.

L'unità della Guardia Urbana incaricata di assolvere a questa funzione è organizzata in Distretti, Settori e Zone (o quartieri), in modo che ciascun distretto – ne esistono due – si inquadri in quattro settori ed ogni settore nelle sue zone corrispondenti – fra cinque e sette – il che porta ad un totale di 34 zone nelle aree di raggio urbano ed extraurbano del municipio. A queste dobbiamo aggiungere le 6 zone che compongono il centro antico della città.

I poliziotti assegnati alle diverse zone pattugliano a piedi e rimangono in contatto radio con l'Ufficiale del proprio settore che, accompagnato dalla polizia motorizzata, compie ricognizioni sul terreno di sua competenza, rimanendo a sua volta in contatto con l'emittente centrale della polizia.

I poliziotti di quartiere non portano armi da fuoco, ma semplicemente uno spray difensivo per la propria incolumità, innocuo per le persone. Gli agenti assegnati a vaste zone (che non possono essere percorse a piedi in dieci minuti) sono provvisti di un ciclomotore leggero come elemento ausiliare per i loro spostamenti.

B. La Polizia Polivalente della città di Vigo

Dal 1985, con la creazione della Sezione di Sicurezza urbana della polizia locale di Vigo, si è duplicato l'intervento in materia di sicurezza urbana sino ad allora patrimonio esclusivo del Corpo Nazionale di Polizia.

La prima conseguenza, dovuta all'intensificazione della presenza della polizia nelle zone più conflittuali del centro cittadino, fu il trasferimento della criminalità verso le zone rurali del raggio extraurbano, cosa che motivò la necessità di creare pattuglie rurali.



D'altro canto, la necessità di incrementare il servizio portò alla creazione della Sezione di Polizia Polivalente (Polizia Locale), composta da un numero di agenti specializzati che prestano il loro servizio di prossimità dalla mattina alla sera (prima si esercitava solo nelle ore notturne).

Ogni pattuglia a piedi è composta di due agenti (un uomo ed una donna).

La novità maggiore di questo esercizio è la modalità di selezione degli agenti. Tutti i membri sono reclutati fra gli agenti più giovani del Corpo rappresentando questa la loro prima destinazione. Si è evitato di usare la formula tradizionale di formare coppie del tipo "agente vecchio - agente nuovo" per evitare che la nuova filosofia di questa nuova polizia fosse coinvolta nelle cattive abitudini degli agenti con maggiore esperienza.

L'esperienza di Vigo mette in risalto l'importanza della formazione delle nuove generazioni di professionisti per affrontare con successo la ridefinizione delle funzioni della polizia nelle città.

C. L'Hospitalet di Llobregat: l'équipe di quartiere

Da più di un decennio in questo comune è andato sviluppandosi il modello della Guardia di Quartiere. Considerato che questo modello richiede un gran numero di agenti per coprire adeguatamente tutti i quartieri e le zone municipali, per superare questo limite si sono create nell'Hospitalet le "Équipe di quartiere".

Usando le parole di Jesus Solores, coordinatore dell'area di sicurezza del citato municipio, questa misura consiste nel *"raggruppare vari agenti nella medesima vasta zona geografica...Queste équipes sono assegnate in modo permanente, sotto la direzione di un mandamento, a settori fissi della città le cui zone vengono pattugliate in modo programmato e con grande mobilità. L'équipe scambia informazioni fra tutti i suoi membri, il che consente a tutti di mantenere una conoscenza eguale e precisa e di essere integrati nei quartieri assegnati allo stesso modo della guardia di quartiere individuale"*.

D. Organizzazione della struttura della polizia preventiva in Barcellona

A Barcellona è stata costituita una speciale struttura per realizzare la funzione preventiva della criminalità. In tal modo, la Guardia Urbana ha



assegnato a ciascun distretto un *responsabile della prevenzione del crimine*. Francisco Suarez, Ufficiale della Guardia urbana di Barcellona, spiega che “si tratta di un agente scelto e formato in questa specialità, che conosce il territorio ed i suoi vicini, e quindi la problematica specifica di ciascun quartiere e che adegua ciascun piano di prevenzione alle necessità di questo”.

Per il coordinamento delle attività dei responsabili della prevenzione dei distretti esiste una figura dirigenziale che dipende dalla Divisione Territoriale della Protezione Urbana. Le funzioni di questa figura sono di coordinamento, promozione di contatti con altre istanze (non di polizia) coinvolte nella prevenzione, elaborazione di rapporti generali nell'ambito della città, ecc. Per realizzare tali funzioni, quest'organo direttivo si è dotato di un *Gabinetto di Prevenzione* che offre un appoggio tecnico nella riflessione, nelle proposte e nella creazione di progetti preventivi.

Con questi quattro esempi abbiamo voluto mostrare la realtà del riorientamento delle attività di polizia nelle città spagnole, tenendo conto che la polizia di quartiere è il suo riflesso più tangibile.

4.2.4. Differenza dei fronti e specializzazione della polizia

La considerazione per cui il senso di insicurezza ha la sua base, più che in attività delittuose propriamente dette, in un insieme di azioni incivili o moleste non criminalizzate, ha fatto sì che l'attività di polizia riscontrasse la necessità della sua attuazione in altri settori. Prova di ciò è la specializzazione sempre maggiore della polizia locale ed il costituirsi, nei comuni medi e grandi, di due nuove figure di polizia: la Pattuglia “Verde” e la Polizia amministrativa. La funzione della Pattuglia Verde è quella di prevenire e di reprimere le aggressioni contro l'ambiente urbano (rifiuti, dipinti murali, aggressioni contro beni mobili, etc.), mentre la Polizia amministrativa controlla che le ordinanze amministrative siano adempiute dai cittadini o dagli enti: licenze in atto, occupazione della pubblica via, etc.

4.3. Nuove figure nella gestione della sicurezza urbana e coordinamento delle politiche di prevenzione. L'esperienza di Barcellona

La realizzazione trasversale, propugnata dalle politiche di nuova prevenzione, richiede l'entrata in scena di un ampio consesso di istituzioni ed organismi che, in forma coordinata, realizzino azioni di



tipo urbanistico, sanitario, educativo, ecc. I servizi sociali, le organizzazioni civiche ed educative, le associazioni di quartiere o di difesa di gruppi marginali, hanno un ruolo essenziale in tale modello. Importante quanto l'entrata in scena di nuovi attori per la prevenzione della criminalità è la forma in cui i municipi si sono organizzati per coordinare questo tipo di azioni congiunte. In tal senso, un buon esempio di coordinamento fra polizia e tribunale per l'attuazione delle nuove istanze sono i Consigli di sicurezza e le misure di coordinamento della polizia della città di Barcellona, sorti nella metà degli anni '80.

4.3.1. Piattaforme di coordinamento della polizia e consigli di sicurezza urbana

I due organismi sono collegati tra di loro ed hanno l'obiettivo di sviluppare, in forma partecipativa e decentralizzata, le nuove politiche in materia di prevenzione e di sicurezza urbana.

A. Piattaforme di coordinamento della polizia

A partire dall'esperienza, irregolare e con scarso appoggio normativo, delle Giunte Locali di Sicurezza (organismi legalmente previsti dalla coordinazione dei differenti tipi di polizia in ambito municipale) la città di Barcellona ha deciso di dotarsi di un procedimento di relazione della polizia creando così il "Tavolo di Coordinamento di Polizia" in cui sono rappresentati i tre tipi di polizia che intervengono nella città (Nazionale, Autonoma e Locale) ed il coordinatore dell'Area di protezione urbana della giunta.

A parte lo sviluppo delle operazioni di polizia congiunte, grazie a questa forma di collaborazione della polizia si è potuto creare la formula di Commissari Congiunti in cui l'unità di guardia si compone di membri derivanti dai distinti corpi di polizia. In poco tempo il Coordinamento di polizia cittadino ha creato il coordinamento distrettuale con identici obiettivi in ognuna delle sue demarcazioni, la qual cosa ha permesso un avanzamento nella decentralizzazione.

La piattaforma urbana e le piattaforme di coordinamento di polizia dei distretti hanno un contenuto fondamentalmente operativo che ha lo scopo di realizzare le direttive emanate da un organo investigativo, di discussione e di pianificazione: il Consiglio di Sicurezza e prevenzione.



B. Consiglio di Sicurezza e Prevenzione

Il Consiglio di Sicurezza della città così come i Consigli distrettuali costituiscono forum di conoscenza, dibattito e programmazione in materia di prevenzione e sicurezza.

A partire dal Consiglio di Sicurezza della città, creato nel 1984, a Barcellona si sono costituiti i 10 consigli distrettuali. Questi organismi, allo stesso modo delle piattaforme di coordinazione di polizia, sono presieduti dal presidente del distretto.

I consigli di sicurezza sono delle piattaforme per la partecipazione di istituzioni politiche municipali, giudici, sindaci, sindacati, patronati, commercianti, associazioni di vicinato, rappresentanti dei consigli scolastici distrettuali, enti sportivi, culturali, nell'insieme i diversi rappresentanti politici, sociali, economici, giudiziari e di quartiere.

Alle sessioni del consiglio possono aderire tutti i membri della piattaforma di coordinamento della polizia di ciascuna zona. Per dinamizzare e per garantire il funzionamento di entrambi i forum, si sono costituite le Segreterie tecniche di Prevenzione distrettuale con una funzione di Staff ricoperta dal presidente e dal gestore della suddetta delimitazione territoriale.

Le attuali linee di lavoro dei Consigli di sicurezza di quartiere nella città di Barcellona (Lahosa J.M., 1999, 15) sono:

● **Coordinamento di polizia:**

Ottimizzare i controlli sulle attività delittuose;
Stabilire maggiore connessione fra attività di polizia e insicurezza cittadina;
Far pressione sulle attività delittuose recidive;
Controllare gli stranieri in situazione irregolare.

● **Prevenzione nelle strade pubbliche:**

Diminuzione di atti vandalici;
Gestione del conflitto fra diritto del vicinato al riposo e diritto al tempo libero;
Gestione del conflitto fra vicini ed esercizio della prostituzione;
Controllo delle attività nella pubblica via;

● **Prevenzione delle tossicodipendenze:**

Attenzione al funzionamento del Piano Municipale di Azione sulle droghe, specialmente in riferimento alla percezione del vicinato;



Promozione di programmi preventivi in ambito educativo;
Promozione della solidarietà cittadina sul problema della droga.

● **Prevenzione sui minori:**

Educazione civica nelle scuole;
Piano contro l'assenteismo scolastico;
Prevenzione delle condotte vandaliche;
Programma di conciliazione e riparazione con minori autori di infrazioni.

● **Integrazione:**

Programma di interrelazione con le minoranze;
Prevenzione degli incidenti e integrazione con persone adulte.

● **Giustizia:**

Collaborazione con i distretti giudiziari (Casco urbano);
Implementazione della Giustizia municipale di pace o di prossimità.

● **Prevenzione del rischio:**

Implementazione di programmi preventivi dei vigili del fuoco e della protezione civile;
Messa a punto di programmi di autoprotezione dal rischio;
Partecipazione cittadina nella prevenzione dei rischi (incidenti...);
Tranquillità del traffico.

4.4. Le azioni

Le azioni dei Municipi spagnoli in materia di prevenzione della criminalità e di sicurezza urbana, alcune delle quali già sono state evidenziate nella parte precedente, hanno come obiettivo sia la prevenzione delle circostanze che (si crede) incidono sulla criminalità nelle città, sia delle cause di insicurezza urbana.

Precisamente, una delle novità più importanti è stata la separazione di questi due elementi – criminalità e senso di insicurezza – intendendo con ciò che, sebbene siano in relazione, non per questo sono interdipendenti. Ciò ha aperto un vasto campo di intervento sull'elemento soggettivo dell'insicurezza e ha dato grande importanza all'opinione dei cittadini in questa materia.



4.4.1. Le inchieste sulla vittimizzazione e sull'opinione: strumenti di conoscenza e di partecipazione

Per dirigere le azioni di prevenzione verso un punto chiave e per dare copertura alla partecipazione cittadina nella definizione dei problemi di sicurezza, sorsero negli anni '80 per poi aumentare negli anni '90, le inchieste di vittimizzazione. Prima di tale strumento le uniche fonti disponibili per conoscere i tassi di criminalità erano le statistiche della polizia e quelle giudiziarie. Tenendo conto che, secondo lo studio di vittimizzazione realizzato annualmente dal Municipio di Alicante, solo il 26% delle persone vittimizzate denuncia il fatto sofferto, si rendeva necessaria una fonte informativa più localizzata ed affidabile.

L'inchiesta permette di conoscere la realtà della criminalità di una zona, sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo.

A Barcellona, dal 1985 si sono realizzate inchieste annuali di vittimizzazione con l'obiettivo di aumentare la conoscenza del fenomeno criminale nei distretti (confrontando questa informazione con quella ottenuta dalla polizia, in modo che la mancata denuncia serva per correggere i dati della polizia) e di raccogliere ed analizzare le richieste di sicurezza della cittadinanza.

Gli indici di informazione che si ottengono dalle inchieste di vittimizzazione sono i seguenti:

1. Indice di vittimizzazione globale, che tende a conoscere tutte le esperienze di vittimizzazione sofferte dai cittadini, di ogni intensità e tipologia.
2. Indice di vittimizzazione, secondo i quattro indicatori di sicurezza, utilizzati nelle inchieste (veicoli, domicilio, negozi, sicurezza personale)
3. Indice di vittimizzazione nei 18 fatti delittuosi in cui i cittadini e le cittadine, in questi anni di inchiesta, sono andati inquadrando le loro esperienze di vittimizzazione.

Normalmente le inchieste di vittimizzazione ed i sondaggi d'opinione sulla sicurezza sono condotti congiuntamente. L'interesse degli studi sull'opinione si basa sul fatto che permettono di conoscere gli aspetti che sono alla base della paura dei cittadini, al di là delle concrete esperienze di vittimizzazione. Inoltre, detti studi offrono ai responsabili della gestione politica, un buon numero di idee e di suggerimenti.



Il Comune di Alicante, seguendo l'esempio di Barcellona, ha portato avanti varie inchieste di vittimizzazione e sondaggi di opinione. Lo studio qui realizzato ha raccolto l'opinione della cittadinanza sui seguenti aspetti:

- la sicurezza, la possibilità di essere vittimizzata ed il senso di sicurezza in generale;
- il livello di sicurezza del quartiere e della città;
- le cause che incidono sulla criminalità;
- la polizia e la giustizia;
- la politica della Amministrazione;
- valutazione dei mezzi e delle misure di gestione dei problemi.

Alla fine degli anni '90 si sono realizzate moltissime inchieste di vittimizzazione, generali o specifiche: per un tipo determinato di reato (minacce sessuali sul luogo di lavoro), o per una determinata categoria (commercianti). Allo stesso modo, queste inchieste sono state realizzate da enti diversi: dalle autorità municipali al Centro nazionale di ricerche sociologiche di livello statale, come anche all'Organizzazione nazionale dei consumatori e degli utenti.

4.4.2. Le azioni preventive.

Le azioni preventive, secondo un'usuale classificazione, sono:

A. Prevenzione sociale

Azioni volte a migliorare la qualità della vita di una zona. Sono politiche di tipo educativo, culturale, urbanistico, ecc. In generale si incide su quelle che sono considerate le cause della criminalità. Si tratta di livellare asimmetrie sociali e di dar risposta ai conflitti di una zona al margine del sistema penale.

B. Prevenzione situazionale

Comprende due tipi di interventi: quelli diretti a ridurre le opportunità di reato e quelli che tentano di aumentare il senso di sicurezza dei cittadini e delle cittadine.

a) Azioni di prevenzione sociale.

Nei comuni spagnoli si è soliti intendere l'esclusione sociale e la precarietà economica come cause principali della criminalità. In tal



modo si considera che qualsiasi politica a favore dell'integrazione sociale possa essere una politica preventiva.

● Azioni a favore dell'accesso all'abitazione

Si tratta di favorire l'accesso ad una abitazione degna ai gruppi più bisognosi. Così, per esempio, nella Comunità autonoma di Navarra, il Piano di lotta contro l'esclusione sociale, sorto in concomitanza con il Piano sull'abitazione, prevede, tra l'altro, i seguenti obiettivi:

1. Considerare gli interventi in materia di abitazione all'interno di azioni più ampie, che abbraccino anche gli interventi in materia di sanità, educazione, impiego e assistenza sociale, etc.
2. Modificare la tendenza alla concentrazione territoriale degli interventi di rialloggio della popolazione esclusa, in determinati quartieri o in determinati blocchi.
3. Assicurare un'offerta sufficiente di abitazioni di protezione ufficiale di regime speciale (in proprietà o affitto).

● Azioni di prevenzione e trattamento delle tossicodipendenze

Partendo dalla considerazione secondo cui droghe illegali e criminalità siano correlate, uno dei blocchi importanti di azioni preventive è diretto alla prevenzione della tossicodipendenza, attraverso azioni sull'offerta e sulla domanda di queste sostanze.

Nei sondaggi di opinione, le droghe costituiscono il terzo fattore di preoccupazione dei cittadini dopo la disoccupazione ed il terrorismo¹³. Inoltre, la droga è il problema che più coincide con l'idea che la cittadinanza ha dell'insicurezza urbana e il consumo di droghe è considerata la causa principale della criminalità per un 83,3% di spagnole e spagnoli⁹.

Azioni sull'offerta

La legislazione spagnola contempla come delitto ogni azione diretta alla distribuzione di droghe illegali. Il nuovo Codice Penale ha inasprito ancor di più le pene previste per tali delitti, con la conseguenza che le azioni di repressione dell'offerta continuano ad essere una delle linee direttive dell'azione di polizia nelle città



Azioni sulla domanda

Il piano Nazionale sulle Droghe comprende le seguenti azioni di prevenzione e trattamento delle tossicodipendenze: programmi liberi dalle droghe, programmi di mantenimento con metadone e di diminuzione del rischio e programmi di informazione e di sensibilizzazione rivolte a giovani ed a minori.

I cosiddetti programmi liberi dalle droghe hanno come obiettivo che i tossicodipendenti, mediante un trattamento più o meno prolungato, riescano a vivere senza sostanze stupefacenti. Questo tipo di programma, che fu prioritario negli anni '80 sino alla metà degli anni '90, sta diventando sempre più obsoleto.

Attualmente i programmi di mantenimento con un oppiaceo sostitutivo dell'eroina (metadone) sono i più finanziati e riguardano il maggior numero di tossicodipendenti.

Più numerosi e sempre più estesi sono i programmi di diminuzione del rischio, che consistono nel fornire ai tossicodipendenti (principalmente eroinomani) le condizioni sanitarie necessarie per il consumo. Con questa finalità, in alcune città spagnole si sono inaugurate le cosiddette *narco-salas*, non senza una corposa polemica.

In ultimo, per quanto concerne la domanda, sono sempre più numerose le campagne destinate a disincentivare i giovani dal consumare sostanze stupefacenti con il supporto dei mass-media.

● Azioni di promozione delle interrelazioni etnico-culturale

Un altro fenomeno che si va diffondendo nei quartieri delle città spagnole è la forte presenza di stranieri, principalmente africani, ma anche asiatici o di provenienza est-europea. A ciò si aggiunge il difficile rapporto della maggioranza della società spagnola con le spagnole e gli spagnoli di etnia gitana. La gestione dei conflitti interculturali derivati dalla mescolanza dei gruppi nelle città sta diventando uno degli obiettivi delle politiche municipali.

In tal modo, in alcune città spagnole sono sorti progetti di mediazione interculturale nei quartieri con forte affluenza di immigrati. Un esempio



di questa politica è il programma di mediazione interculturale avviatosi a Madrid nel 1997, che funziona nei 6 distretti con il maggior tasso di popolazione immigrata ed il cui obiettivo è quello di avvicinare costoro alla rete di servizi sociali e di promuovere i contatti con i vecchi residenti. Dei 12 mediatori e mediatrici 10 sono, a loro volta, immigrati.

● Iniziative nell'ambito della giustizia restaurativa (mediazione e riparazione del danno)

Sul territorio spagnolo si stanno attuando diversi programmi di mediazione nel contesto della giustizia penale. Nella giustizia penale minorile, la mediazione-riparazione è quella misura educativa che implica un confronto fra la vittima e l'autore, sulla base dei principi di responsabilizzazione, minimo intervento giudiziale, individualizzazione e ampliamento delle attività educative per i minori autori di infrazioni.

Nell'ambito della giustizia penale minorile possiamo citare due esperienze realizzate dalla Generalitat di Catalunya e dalla Comunità di Madrid. Il programma catalano è fondamentalmente extragiudiziale e l'iniziativa è presa dall'amministrazione. Nel caso di Madrid, invece, la riparazione-mediazione è di carattere giudiziale in quanto l'iniziativa è presa dal Tribunale dei minori e si sviluppa nell'ambito del processo giudiziario.

I progetti (in realtà scarsi) di mediazione nell'ambito della giustizia penale degli adulti si stanno realizzando per iniziativa degli Uffici di assistenza alla vittima, degli Istituti di criminologia, di alcuni Dipartimenti di Governi autonomi e di Associazioni. Possiamo elencare tre programmi di questo tipo:

- Progetto elaborato dall'Amministrazione della Comunità Valenciana. Ha come oggetto le infrazioni ed i delitti meno gravi, con autori non recidivi e che devono riconoscere preventivamente i fatti attribuiti.
- Progetto sviluppato dalla Associazione Catalana per lo sviluppo della Mediazione e dell'Arbitrato (ACDMA). Conduce mediazioni fra vittima e reo, sempre in stretta collaborazione con l'organo giudiziario in modo tale che è questo a selezionare e rimettere i casi all'équipe di mediazione.



- Progetto di mediazione principalmente per autori tossicodipendenti e multirecipienti, finanziato dalla giunta municipale di Madrid e sviluppato da un'associazione di un quartiere a rischio della città. Questo progetto, che non stabilisce limiti di pena, ha trovato l'appoggio della Procura e tenta di introdurre e di consolidare la mediazione come alternativa al carcere e come forma di riappropriazione comunitaria dei conflitti.

b) Azioni di prevenzione situazionale

Nella pianificazione e nel disegno urbano i comuni spagnoli stanno inglobando elementi di sicurezza e di prevenzione del rischio. In ogni caso, il contenuto delle misure è molto differenziato. A Madrid, per esempio, l'arredo urbano disagiata, specialmente per allontanare i vagabondi, o la televigilanza sono all'ordine del giorno. Esistono indubbiamente altri mezzi di pulizia, conservazione o illuminazione degli spazi più coerenti con il principio di partecipazione e di libertà di transito. Altri tipi di misure già esistenti e relativamente estese sono quelle relative alla sicurezza dei mezzi di trasporto: informazione sulle fermate degli autobus e delle stazioni della metropolitana, sul tempo di attesa, telefoni per comunicare con gli impiegati della metropolitana per qualsiasi emergenza ecc.

Un altro gruppo di azioni miranti ad evitare la criminalità ed a generare un maggior senso di sicurezza è costituito dalle campagne di auto-protezione da piccoli furti nei vicoli cittadini o nel trasporto pubblico, da furti in appartamento nei periodi di ferie, di incidenti stradali, ecc. Da parte delle unità di Polizia si organizzano campagne per "educare" cittadine e cittadini ad evitare il rischio di vittimizzazione. Esistono campagne di questo tipo dirette a categorie specifiche come quelle dei commercianti.

In questo breve excursus sugli attori e sulle politiche nella realtà spagnola, che non pretende assolutamente di essere esaustivo, abbiamo messo in evidenza alcune delle principali linee di lavoro e di organizzazione che, con il tempo, sono andate configurandosi secondo i postulati della prevenzione integrata della criminalità.



Note

¹ Un buona sintesi di tutto ciò si trova nel numero monografico che i *Quaderni di Città Sicure* ha dedicato al tema con il titolo “Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee”, n. 17, 1999.

² AA.VV., *El modelo policial español* (1998), p. 123; nello stesso senso, ROMERO A. (1998), pp. 44-45.

³ Proyecto “Policía 2000”, Dirección General de la Policía, 1999, p. 24-25.

⁴ Inchiesta realizzata nel 1995, dalla casa farmaceutica Sigma Tau.

⁵ Secondo l’inchiesta sulla vittimizzazione e sull’opinione realizzata nel 1995 e nel 1996 dal C.I.S e dall’Istituto di Estudios de Policía su un campione di 19.000 persone intervistate, di 17 province spagnole.



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



Bibliografia

AA.VV. (1985), *La seguretat ciutadana a Barcelona 1985: informe final, anàlisi de resultats*, Comune di Barcellona, Commissione Tecnica di Sicurezza urbana.

AA.VV. (1986), *Estudi sobre seguretat y inseguretat ciutadana*, Comune di Barcellona, Commissione Tecnica di Sicurezza urbana.

AA.VV. (1987), *Estudi sobre seguretat y inseguretat ciutadana*. Comune di Barcellona, Commissione Tecnica di Sicurezza urbana.

AA.VV. (1988), *Informe sobre los datos descriptivos de la encuesta de victimización y opinión: Barcelona 1987*, Comune di Barcellona, Commissione Tecnica di Sicurezza urbana.

AA.VV. (1989), *Seguridad Ciudadana*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

AA.VV. (1991), *Inseguridad y vida ciudadana*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

AA.VV. (1994), *Seguridad Ciudadana en la C.E.*, Departament de Ciència Política y de Dret Públic, Bellaterra.

AA.VV. (1994), *Víctimas de delincuencia en Málaga*, in "Boletín Criminológico", 1 pp. 1-4.

AA.VV. (1998), *El modelo policial español*, Ministero di Giustizia e degli Interni, Madrid.

AGUILAR M. (1992), *Necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad y actuación policial*, in "Ciencia Policial", n. 17, pp. 40-57.

ALABART A. (1988), *De la inseguretat a la solidaritat*, in "Prevenció", n. 1, pp. 13-26.

ALABART A. (1988), *Encuesta de victimización en el Area Metropolitana de Barcelona*, in "Prevenció".



- ALABART A. (1988), *La evolución de la seguridad en la ciudad de Barcelona: 1983-1989*, in "Prevenió", 5, pp. 45-59.
- ALABART A. (1988), *La encuesta de seguridad ciudadana de 1988*, Comune di Barcelona.
- ALABART A. (1990), *Informe sobre l'enquesta de victimització de 1989 a Barcelona*, Universitat de Barcelona.
- ALABART A. (1991), *Síntesi de l'enquesta de victimització a Barcelona*, Comune di Barcelona.
- ALABART A. (1994), *Delinqüència a l'Àrea metropolitana de Barcelona*, Institut d'estudis metropolitans de Barcelona, 1991-1994.
- ALONSO F. (1994), *Seguridad Ciudadana*, Marcial Pons, Madrid.
- ALVAREZ M. (1994), *Seguridad pública y bienestar social*, in "Cuadernos de Trabajo Social", 7, pp. 141-163.
- BARBERET R. (1996), *Victimización de prostitutas en Sevilla*, in "Boletín Criminológico", 19, pp. 1-4.
- BARCELONA LLOP J., FERNÁNDEZ ENTRALGO J., PORTILLA G. (1993), *Seguridad ciudadana: materiales de reflexión crítica*, Trotta, Madrid.
- CARRO J.L. (1990), *Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad públicos*, in: AA. VV., *Policía y Sociedad*, Ministerio del Interior, Madrid.
- CIS-IEP (1997): *Encuesta sobre Seguridad y Victimización* in "Estudios de Ciencia Policial", 39; enero-febrero 1997.
- COMISARÍA GENERAL DE POLICÍA (1996), *Los servicios policiales de atención a la mujer*, in "Ciencia Policial", 35, pp. 67-81.
- DELGADO J., GUÀRDIA J. (1994), *Dimensiones de la seguridad ciudadana*, Estudis y Recerques, 4, Comune di Barcellona, Barcellona.



DÍEZ RAMOS M.S. (1996), *Seguridad ciudadana, victimización y opinión pública*, in "Ciencia Policial", 37, luglio-agosto, pp. 25-43.

DÍEZ RIPOLLÉS J.L., GIRÓN F., STANGELAND P., CERESO A., *Delincuencia y Víctimas*, Ed. Tirant lo Blanch.

GONZÁLEZ F., STANGELAND P. (1996), *La oficina de ayuda a las víctima: Sugerencias concretas*, in "Boletín Criminológico", 20, pp. 1-4.

GRANADOS F. (1981), *Ocio y seguridad ciudadana*, in "Poder Judicial", 37, pp. 315-325.

FEMP (1990): *Jornadas sobre "Prevención de la delincuencia en el medio urbano"*, 17/18/19 octubre 1990.

HERNÁNDEZ LORES M., ROMERO F. (1996), *Qué piensan los españoles de la delincuencia y la seguridad ciudadana?*, in "Ciencia Policial", 37, pp. 9-23.

LAHOSA J.M, CAÑELLAS J. M., *La percepció dels ciutadans de Barcelona sobre la seguretat ciutadana*, in "Papers d'estudi y formació", 8, pp. 191-195.

LAHOSA J.M. (1988), *Las encuestas de victimización: los ciudadanos ¿cómo lo ven?*, in "Prevenció", 1, pp. 27-40.

LAHOSA J.M. (1999): *El Modelo "Barcelona" de seguridad participada*, in *Comité Hábitat. Hoja Informativa*, Giugno, pp. 15.

LÓPEZ NIETO, MALLO F. (1992), *Seguridad ciudadana y orden público*.

MARTÍ JUSMET (1990), *La seguridad ciudadana*, in: BOJA, J., *Las grandes ciudades en la época de los noventa*, Sistema, Madrid, pp. 581-594.

MUÑAGORRI I. (1995), *La protección de la seguridad ciudadana*, Oñati Proceedings, International Institute for the Sociology of Law, Oñati.



NELLO O. (1990), *El conocimiento estadístico de la inseguridad ciudadana*, in “Prevençió”, 5, pp. 61-66.

RALDÚA MARTÍN E. (1996), *La inseguridad ciudadana en España*, in “Ciencia Policial”, 37, pp. 45-60.

RECASENS A. (1996), *La seguridad y el modelo policial español*, XII seminario “Duque de Ahumada”, Seguridad y Estado autonómico, Ministerio di Giustizia e degli Interni, Madrid.

RECASENS A., DOMÍNGUEZ J.L. (1999), *Aparato y espacio policial*, in BERGALLI, R. (a cura di) *Control social punitivo*, Ed. M^a J. Bosch, Barcelona.

RICO J. L., SALAS L. (1988), *Inseguridad ciudadana y policia*, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 32.

ROMERO A. (1998), *Las Juntas locales de seguridad*, in “Revista de Documentación”, 18, pp. 44-45.

SABATÉ J. (1995), *La delinqüència a Barcelona: dotze anys d'enquestes de victimització: 1984-1995*, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, Barcelona.

SANZ D. (1980), *Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Presidencia del Gobierno, Madrid.

TORRES J. (1991), *La seguridad en Barcelona: balance y perspectivas*, in “Prevençió”, 6, pp. 5-12.



ALLEGATI



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24



QUADERNI

PUBBLICATI

Elenco dei Quaderni di Città sicure pubblicati e in via di pubblicazione

I Quaderni pubblicati possono essere richiesti gratuitamente fino ad esaurimento. Gli interessati possono richiedere di essere inseriti nell'indirizzario di Città sicure e ricevere le relative pubblicazioni scrivendo a: Progetto Città sicure, viale Aldo Moro 64, 40127 Bologna; fax 051/284037; e-mail cittasicure@regione.emilia-romagna.it; tel. 051/284035 /284036; sito internet: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/

Quaderno n. 1 - Luglio 1995

“Il progetto, i riferimenti, le attività”

esaurito

Quaderno n. 2 - Settembre 1995

“La sicurezza in Emilia-Romagna.

Primo rapporto annuale 1995”.

Quaderno n. 3 - Febbraio 1996

“Modena: un'azione di prevenzione comunitaria”

Quaderno n. 4 - Giugno 1996

“Bologna: fare prevenzione alla Barca.

Sicurezza e opinione pubblica in città”

Quaderno n. 5 - Settembre 1996

“La sicurezza in Emilia-Romagna.

Secondo rapporto annuale 1996”

Quaderno n. 6 - Novembre 1996

“Senza fissa dimora a Bologna”



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

Quaderno n. 7 - Gennaio 1997

“La vigilanza locale in Emilia-Romagna”

Quaderno n. 8 - Marzo 1997

“Il progetto San Lazzaro sicura”

Quaderno n. 9 - Maggio 1997

“Il giudice di pace in Emilia-Romagna”

Quaderno n. 10 - Luglio 1997

“1997 - 2a. edizione.

Il progetto, i riferimenti, le attività”

Quaderno n. 11a - Settembre 1997

“La sicurezza in Emilia-Romagna.

Terzo rapporto annuale 1997”- Parte generale

Quaderno n. 11b - Settembre 1997

“La sicurezza in Emilia-Romagna.

Terzo rapporto annuale 1997”

Approfondimento tematico sui fenomeni

di criminalità organizzata in E.R.

Quaderno n. 12 - Novembre 1997

“Luoghi di svago, luoghi di mercato.

Abusivi, commercianti e turisti

sulla riviera emiliano-romagnola”

Quaderno n. 13 - Febbraio 1998

“Rimini e la prostituzione.

Per una progressiva civilizzazione

dei rapporti tra città e prostituzione di strada”

Quaderno n. 14a - Novembre 1998

“La sicurezza in Emilia-Romagna.

Quarto rapporto annuale 1998” - Parte Generale

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]



Quaderno n. 14b - Novembre 1998

**“La sicurezza in Emilia-Romagna.
Quarto rapporto annuale 1998”**

Approfondimento tematico su sicurezza
e differenza di genere

esaurito - [Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 15 - Gennaio 1999

**“ Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna:
prima parte”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 16 - Marzo 1999

“Sicurezza/insicurezza delle donne migranti”

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 17 - Maggio/Giugno 1999

**“Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle
Città europee”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 18 - Novembre/Dicembre 1999

**“I problemi della sicurezza in Emilia-Romagna.
Quinto rapporto annuale 1999”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 19 - Gennaio/Febbraio 2000

**“Sicurezza e differenza di genere:
Bologna, Piacenza e Ravenna a confronto”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 20 a - Maggio/Giugno 2000

**“Sicurezza nelle città.
2000 sesto rapporto annuale sulle politiche e sui
problemi della sicurezza in Emilia-Romagna**



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

Quaderno n. 20 b - Maggio/Giugno 2000

“Sicurezza nelle città.

2000 sesto rapporto annuale sulle politiche e sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna

Approfondimento sulle politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane 1994-1999

Quaderno n. 21 - Luglio/Agosto 2000

“ Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna: seconda parte”

Quaderno n. 23 - Settembre/Ottobre 2000

“La polizia privata in Emilia-Romagna”

Quaderno n. 24 - Novembre/Dicembre 2001

“Il quadro istituzionale delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata”

Di prossima pubblicazione

“La sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario in Emilia-Romagna”

Di prossima pubblicazione

“Ruolo di disciplina e rassicurazione sociale degli operatori dei servizi socio - sanitari”



PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE POLITICHE DI SICUREZZA

“Città sicure” è il progetto attivato nel 1994 dalla Presidenza della giunta della Regione Emilia-Romagna. Nel 1996 è stato costituito l'ufficio “progetti e documentazione sui problemi della sicurezza” quale struttura organizzativa di supporto alle attività sviluppate nell'ambito del progetto. Nel 2000, coerentemente con la nuova fase di iniziativa regionale sulla sicurezza, la struttura ha assunto la denominazione “Promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza”. Queste iniziative rientrano nelle attività della Direzione generale della Presidenza della Giunta. La Regione Emilia-Romagna è componente del Forum europeo per la sicurezza urbana.

Indirizzo: Servizio Promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza e della polizia locale (progetto “Città sicure”)
c/o Presidenza della Regione Emilia-Romagna,
viale Aldo Moro 64, 40127, Bologna.
Segreteria: tel. 051- 283072/67; fax 051-283087;
e-mail: cittasicure@regione.emilia-romagna.it
Sito internet: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/

Componenti:

Cosimo Braccesi, responsabile della struttura;
Rossella Selmini, responsabile delle attività di ricerca, formazione e documentazione;
Giovanni Sacchini, coordina le attività statistiche e il progetto sistema informativo integrato;
Samanta Arsani, referente per le reti italiane ed europee per la sicurezza;
Eugenio Ardiacono, referente per il laboratorio informatico;



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

Annalisa Orlandi, coordina le attività amministrative;
Susi Marcheggiani, referente per le attività amministrative;
Valeria Alvisi, coordina le attività di segreteria e organizzazione;
Simona Morelli, referente per la attività di segreteria;
Corrado Fornacciari, collabora alle attività di segreteria;



Novembre/Dicembre 2001 – Quaderno n° 24

**Regione Emilia-Romagna**

Anno 7 N° 24 - Nov./Dic. 2001

Periodico bimestrale

della Regione Emilia-Romagna.

Spedizione in abbonamento postale
art. 2 comma 20/c legge 662/96 filiale di Bo

Direttore responsabile:

Cosimo Braccesi

Reg. Trib. BO 6423 del 13/3/95

Redazione:

Regione Emilia-Romagna

Viale Aldo Moro, 64 - 40127 Bologna

Segreteria di redazione:

Valeria Alvisi

Videoimpaginazione e stampa:

Cantelli Rotoweb - Castelmaggiore (BO)