

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 MAGGIO 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Violante Luciano, <i>Presidente</i>	3	Barbagli Marzio, <i>Professore ordinario di sociologia presso l'Università di Bologna</i>	3, 13
INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DELLA SICUREZZA IN ITALIA, SUGLI INDIRIZZI DELLA POLITICA DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI E SULL'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA		Caia Giuseppe, <i>Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna</i>	5, 14
Audizione dei professori Marzio Barbagli, Giuseppe Caia e Guido Corso:		Corso Guido, <i>Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Roma Tre</i>	8, 15
Violante Luciano, <i>Presidente</i> .	3, 11, 12, 13, 14, 16	Dato Cinzia (Ulivo)	13
		Frias Mercedes Lourdes (RC-SE)	11
		Incostante Maria Fortuna (Ulivo)	11
		Santelli Jole (FI)	12, 13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 11.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione dei professori Marzio Barbagli, Giuseppe Caia e Guido Corso.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia, l'audizione dei professori Marzio Barbagli, Giuseppe Caia e Guido Corso.

Abbiamo chiesto ai tre maggiori esperti del nostro Paese di svolgere un lavoro preparatorio atto ad illuminare la Commissione in ordine alle linee da seguire su questo tema. Do immediatamente la parola ai nostri ospiti.

MARZIO BARBAGLI, *Professore ordinario di sociologia presso l'Università di Bologna*. Sarà mio compiuto commentare il documento redatto dal dottor De Gennaro, capo della Polizia, contenendo il mio intervento entro i venti minuti previsti; in particolare, mi soffermerò su sei punti, trattandone sinteticamente alcuni.

Lo stato delle conoscenze scientifiche sui problemi affrontati in questo documento risulta fortemente diseguale in Italia. Infatti, poiché non sono state ancora condotte ricerche di rilievo, non si possiede un'ampia conoscenza delle caratteristiche delle Forze dell'ordine in Italia, dei loro cambiamenti e della loro capacità — problema di particolare interesse — di combattere e ridurre la criminalità.

Il primo interrogativo posto dal documento del dottor De Gennaro riguarda la consistenza delle Forze dell'ordine; ci si chiede, infatti, se attualmente esse siano troppe o insufficienti. Per fornire risposte a questo interrogativo si effettua, innanzitutto, un confronto con la situazione della Francia, da cui emerge una sostanziale eguaglianza di dimensioni e di consistenza tra Forze dell'ordine italiane e francesi.

Se ci si confronta invece con altri paesi sulla base dell'*European sourcebook of crime and criminal justice statistics* relativo all'anno 2006, il documento di maggiore valore scientifico, si rileva come in alcuni Stati europei — Inghilterra, Svezia, Danimarca e Svizzera —, con i quali è possibile effettuare rigorosi confronti, il numero di poliziotti sia minore che in Italia.

Tale documento sottolinea tuttavia il diverso peso del personale civile per le attività amministrative e di supporto registrato in Italia; esso è minore rispetto a quello di altri paesi.

Nell'effettuare confronti, inoltre, è necessario considerare le diverse funzioni svolte dalle Forze di polizia. Per quanto concerne una questione molto dibattuta negli ultimi mesi, ad esempio, va ricordato che in Italia le Forze di polizia si occupano dell'ordine negli stadi, mentre ciò non avviene in altri paesi.

Non vi sono inoltre considerazioni riguardanti i mutamenti avvenuti negli ultimi venti, trent'anni, che risulterebbero invece necessarie. In questo periodo di tempo, infatti, a fronte di un fortissimo incremento di alcuni aspetti della criminalità, si è riscontrato un assai minore incremento del numero degli effettivi della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri.

Nello stesso tempo alcune funzioni, quali quelle non di controllo del territorio ma puramente amministrative concernenti gli immigrati, vengono massicciamente svolte dalle Forze di polizia.

Attualmente, ci è impossibile formulare una valutazione del numero delle Forze di polizia nel nostro Paese, laddove risultano invece condivisibili le conclusioni cui giunge il documento del Capo della polizia in merito alla loro distribuzione sul territorio.

Uno studio da me approfondito e varie discussioni all'interno del dipartimento della polizia e dell'ufficio di pianificazione hanno evidenziato una non omogenea dislocazione delle risorse umane sul territorio, ovvero la presenza in piccoli luoghi di presidi - soprattutto dell'Arma dei carabinieri ma anche della Polizia di Stato - con un'utilizzazione non del tutto razionale.

Il documento però ricorda come, nonostante la piena consapevolezza di questa non ottimale distribuzione delle Forze di polizia sul territorio, nessun mutamento sia stato tentato, a causa delle resistenze della popolazione e delle rappresentanze sindacali delle Forze di polizia. Su questo punto, tuttavia, i dati presentati si rivelano assolutamente convincenti.

Il terzo punto cruciale riguarda l'attuazione della legge n. 121 del 1981, che si proponeva di aumentare il grado di coordinamento delle attività fra le Forze dell'ordine.

Il documento del capo della Polizia sottolinea i numerosi progressi compiuti, l'istituzione del CED molto tempo fa e dell'attuale nuovo sistema, lo SDI, che rappresenta un'attività interforze. È inoltre aumentato il numero degli uffici a composizione interforze - l'Antimafia,

l'Antidroga e così via -, in cui lavorano circa 3.500 persone, ed esistono comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, di cui non si è però in grado di valutare il funzionamento.

Sono stati compiuti quindi notevoli passi avanti. Il documento non tratta però di altri importanti aspetti, previsti dalla legge n. 121 del 1981; in particolare, mi riferisco all'eventuale creazione di sale operative comuni o quantomeno interconnesse tra la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri. Solo a pagina 16 è inserito un riferimento ad una progressiva interconnessione delle centrali operative. Mi permetto quindi di sottolineare come questo importante aspetto del coordinamento necessiti di notevoli approfondimenti e di nuove informazioni.

Il punto 4 riguarda l'esperienza del poliziotto di quartiere, già superata in seguito all'inaugurazione di una linea in parte diversa. Nel documento si sostiene la tesi che questa abbia prodotto una forte diminuzione dei reati predatori, ma mi permetto di evidenziare che i dati forniti dal documento non suffragano la validità di questa tesi.

I punti 5 e 6 sono affrontati nella parte finale del documento e il primo riguarda l'andamento della criminalità. Il rapporto del capo della Polizia si sofferma solo sulle variazioni avvenute nel 2005 e nel primo semestre 2006 rispetto al 2004, sebbene nel rapporto si citino studiosi convinti della necessità di esaminare le tendenze di medio e di lungo periodo per valutare l'andamento della criminalità. Personalmente, mi annovero tra questi studiosi e desidero quindi aggiungere alcune considerazioni sull'andamento della criminalità, anche per capire il punto successivo, ovvero il problema del senso di insicurezza.

Negli ultimi trent'anni abbiamo assistito ad andamenti abbastanza diversi. Per quanto concerne gli andamenti positivi, oggi in Italia si rileva il tasso più basso di omicidi mai registrato nel Paese negli ultimi secoli, livello raggiunto per un breve periodo di tempo solamente negli anni Sessanta.

Questo avviene dopo che l'andamento del tasso di omicidi aveva toccato il picco nel 1991, come avvenuto anche in altri paesi europei, non sempre per gli stessi motivi. Quindi, rispetto al valore del 1991, oggi si rileva un terzo degli omicidi, per cui possiamo dichiararci molto soddisfatti dell'andamento della criminalità. Per la prima volta, inoltre, il tasso degli omicidi relativo al nostro Paese è simile a quello di gran parte dei paesi europei.

Se tuttavia si analizzano altri reati, l'andamento dei furti e delle rapine appare molto diverso. Considerando complessivamente il numero dei furti, si rileva infatti uno dei livelli più alti raggiunti nella storia degli ultimi cinquant'anni, anche se per motivi spiegabili a seconda dei diversi tipi di furto.

L'aspetto preoccupante, rispetto al quale non esiste una piena consapevolezza dell'andamento di questo fenomeno, è il continuo, straordinario e impressionante aumento delle rapine.

Abbiamo oggi circa 50 mila rapine denunciate, il che significa — solo per questo reato e non per altri — che il numero delle rapine commesse all'interno del nostro Paese è stimabile a circa 90 mila nel 2006, mentre erano 9.400 nel 1980. Si rileva quindi un tasso di rapine cinque volte più alto di 25 anni fa.

Questo è utile anche per capire il punto 6 riguardante il grado e il senso di insicurezza, di cui si parla anche in questo documento e sul quale si svolgono diversi dibattiti attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Ritengo opportuno ricordare una distinzione, introdotta molti anni fa nella letteratura scientifica anglosassone diffusa negli Stati Uniti ma spesso tralasciata, tra *fear of crime* e *concern about crime*.

Il *fear of crime* è la paura individuale di subire un reato, normalmente misurata chiedendo alle persone se si sentano sicure, se abbiano paura di uscire sole la sera nel loro quartiere, ovvero la paura « concreta ».

La *concern about crime* è invece la preoccupazione sociale riguardante la diffusione della criminalità ed è legata al

grado di partecipazione politica degli individui, perché si tratta della valutazione dei problemi del Paese. Essa dipende quindi dall'orientamento politico delle persone e dalle comunicazioni dei *media*, mentre la prima non ne risente.

Dai dati limitati di cui disponiamo nel nostro Paese, ma soprattutto dai dati concernenti la Gran Bretagna e gli Stati Uniti emerge che, contrariamente a quanto i *media* ritengono, il *fear of crime*, ovvero la paura personale di subire un reato, è sostanzialmente costante, subisce scarse oscillazioni e muta solo in presenza di forti variazioni della criminalità.

Il *fear of crime* ha infatti subito un aumento a partire dalla fine degli anni Sessanta negli ultimi trent'anni, mentre oggi è sostanzialmente costante e si può ridurre soltanto in presenza di una forte diminuzione della criminalità.

Secondo la letteratura scientifica internazionale, sul senso di insicurezza e in particolare sul *fear of crime* non influisce la frequenza dei reati gravi — fortunatamente limitata —, quanto la ricorrenza dei reati meno gravi ma più visibili, raggruppati nel termine « criminalità predatoria », quali i furti in appartamento, i borseggi e gli scippi, peraltro in forte diminuzione nel nostro Paese.

Per comprendere quanto sta avvenendo nelle città italiane, è necessario rilevare come sul senso di insicurezza influisca anche il cosiddetto degrado, che gli studiosi definiscono disordine sociale, che concerne l'insieme di comportamenti che violano le norme condivise riguardanti l'uso degli spazi pubblici, ovvero i segni di inciviltà sociali e fisici. I pochi dati in nostro possesso mostrano l'aumento del degrado dei grandi centri urbani italiani.

Il senso di insicurezza dei cittadini italiani è dunque giustificato dalla presenza di un alto numero di reati, in particolare di rapine, e di crescenti zone di degrado.

GIUSEPPE CAIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Assieme al professor Corso mi è stato assegnato il compito di svolgere

un'analisi complessiva dell'ordinamento amministrativo italiano per quanto attiene all'ordine e alla sicurezza pubblica.

Per analizzare lo stato attuale e le eventuali problematiche dell'ordinamento italiano, si è ritenuto opportuno effettuare anche un'indagine di diritto comparato, con riferimento ai tre principali paesi che presentano un'omogeneità ordinamentale amministrativa sotto il profilo del diritto che li regola, ovvero alla Francia, alla Spagna e alla Germania federale.

Da questa analisi emerge innanzitutto come una serie di questioni problematiche in Italia si ripresentino in modo parallelo anche in questi ordinamenti. Per quanto riguarda la legislazione che regola l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica e le Forze di polizia, l'ordinamento italiano non possiede un grado di disomogeneità maggiore di quello di altri paesi. Sotto questo profilo, peraltro, negli ultimi decenni l'ordinamento italiano si è notevolmente razionalizzato. A seguito della legge n. 121 del 1991, nota come riforma della Polizia di Stato, è stata infatti emanata una serie di disposizioni che hanno aggiornato le normative meno recenti, quali le disposizioni normative del 2000 sul riordinamento e sull'aggiornamento dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza.

Accanto a questa osservazione, è necessario aggiungerne un'altra concernente i rapporti tra Stato e regioni circa le competenze su queste materie. In tutte le riforme o ipotesi di riforma attuate o discusse nell'ultimo decennio si ravvisa una sostanziale convergenza di impostazione.

Nella proposta di riforma della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali del 1997, nella legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha modificato il titolo V della parte II della Costituzione, nella legge costituzionale del 2005, la cosiddetta riforma federalista poi sottoposta a *referendum*, emerge con chiarezza come la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica appartenga allo Stato, mentre a regioni ed enti locali spetti piuttosto la polizia amministrativa, regionale e locale.

In sostanza, in merito al dibattito sul maggiore spazio di regioni e di enti locali in ordine alla pubblica sicurezza, tutti i testi di rilievo costituzionale e le proposte di riforma succedutisi presentano un significativo grado di omogeneità, giacché l'ordine e la sicurezza pubblica sono considerati fattori di rilievo unitario da trattare con metodologia unitaria e, quindi, con il concorso tecnico-operativo di Forze di polizia nazionali.

Per alcuni specifici aspetti possono però insorgere alcune problematiche, come ad esempio nel caso del Corpo forestale dello Stato. Se quindi è indiscutibile che Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza e Polizia penitenziaria siano di rilievo, di impostazione e di riferibilità nazionali, la materia del Corpo forestale dello Stato può invece essere discussa perché afferisce ad un ambito di forte competenza regionale, e la stessa legge dell'anno 2004, che ne ha aggiornato le caratteristiche, mantiene un'impostazione neutra. Essa definisce infatti il Corpo forestale dello Stato come forza di polizia nazionale, sancendo però contestualmente che le competenze in materia siano delle regioni.

A parte eventuali aggiustamenti in ordine al Corpo forestale dello Stato, per il resto sembra emergere dal riscontro dei dati normativi che ordine, sicurezza pubblica e forze di polizia debbano avere un'impostazione unitaria, che riguarda lo Stato ordinamento nel suo complesso.

Quanto all'ordinamento italiano, è necessario rilevare un aspetto non presente con altrettanta chiarezza nei citati ordinamenti stranieri di Francia, Germania e Spagna, ovvero il concetto obiettivo di ordine e di sicurezza pubblica.

È molto importante che l'intera legislazione italiana e i testi costituzionali considerino congiuntamente ordine e sicurezza pubblica, intesi come una endiadi. Questo non costituisce un dato meramente formale, perché in passato soprattutto i regimi autoritari avevano operato una distinzione concettuale tra ordine pubblico e sicurezza pubblica, intendendosi come ordine pubblico il cosiddetto ordine pubblico

ideale, ovvero l'identificazione con i valori politici in quel momento prevalenti, mentre come sicurezza pubblica l'ordine pubblico oggettivo o materiale, inerente l'ordinata convivenza civile. Tale distinzione tra i due aspetti può però essere foriera di equivoci o di forzature.

Sotto questo profilo, giustamente l'ordinamento italiano, a partire dagli anni Ottanta ha nominato sempre congiuntamente come endiadi ordine e sicurezza pubblica, sottolineando come meriti rilievo solo la sua configurazione oggettiva e non un'eventuale interpretazione dell'ordine e della sicurezza pubblica legata al mutare delle impostazioni politiche.

È quindi estremamente importante il ruolo svolto dalla Corte costituzionale italiana, che, con una serie di pronunce riguardanti ordine, sicurezza pubblica e polizia amministrativa, ha permesso di estrapolare una definizione di ordine pubblico, ovvero dei contenuti di questa materia.

La Corte costituzionale in varie pronunce definisce infatti l'ordine pubblico e la sicurezza come le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari, sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Una definizione così chiara e completa non si riscontra con facilità negli ordinamenti limitrofi.

Da questa analisi di diritto comparato emerge con orgoglio la constatazione di come l'ordinamento italiano, da sempre noto anche in altri settori per alcune disomogeneità e disfunzioni, presenti invece nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica un significativo e apprezzabile grado di chiarezza.

Nel trattare di Forze di polizia sorge anche il problema di definire il ruolo della vigilanza privata, ovvero di valutare se il tema dell'ordine e della sicurezza pubblici debba essere trattato esclusivamente da forze tecnico-operative statuali, che appar-

tengono ai pubblici poteri, o se invece all'ordine pubblico possano concorrere anche agenzie di vigilanza private.

Sotto questo profilo, nella scorsa legislatura si era proceduto nell'esame di un progetto di legge risultante dall'unificazione di varie proposte parlamentari e anche di una proposta governativa. Nell'attuale legislatura sono stati presentati tre progetti di legge. Su questo argomento incide anche il diritto comunitario perché la vigilanza privata è un servizio, una prestazione di utilità; quindi, era emerso un problema, ossia se fosse possibile che la legislazione italiana restringesse i requisiti e le capacità operative di legittimazione dei soggetti privati ad intervenire nel settore, tema inerente alla libertà di stabilimento, alla libera prestazione di servizi.

La direttiva Bolkestein n. 123 del 12 dicembre 2006 chiarisce la questione. Mentre precedentemente era dubbio se il singolo Stato potesse porre consistenti limiti all'esercizio dell'attività di vigilanza privata, tale direttiva supera il problema. Come è a loro noto, essa ha per oggetto la libera prestazione dei servizi ordinari, comunemente noti in ambito comunitario. All'articolo 2 delinea però alcune attività escluse dall'ambito di applicazione della direttiva stessa, che in quanto tali possono essere sottoposte al diritto nazionale quanto a limiti, condizioni, presupposti e modalità di esercizio.

Ebbene, la direttiva Bolkestein esclude dall'ambito di applicabilità le attività connesse all'esercizio di pubblici poteri. A livello interpretativo, sembra abbastanza agevole ritenere che la vigilanza privata, la quale non solo deve occuparsi di aspetti di vigilanza e custodia dei beni, ma anche interagire con le materie dell'ordine e della sicurezza pubblica, sia connessa all'esercizio di pubblici poteri, e quindi non si possa ritenere un'attività libera o deregolamentata. È quindi legittimo che lo Stato definisca una accurata disciplina della vigilanza privata, affinché nessuno possa accedere a questo settore senza rigorosi presupposti e modalità.

Probabilmente quindi, in base all'apporto che essa può dare all'ordine e alla

sicurezza, diviene più opportuno definirla vigilanza complementare, piuttosto che vigilanza sussidiaria.

Anche in altri paesi europei quali Francia, Germania e Spagna, la materia della vigilanza privata è sottoposta a verifiche da parte dello Stato, per escludere che a questo settore accedano soggetti non in possesso di adeguati requisiti, presupposti e capacità, non sottoposti a controllo e riscontro da parte dell'autorità amministrativa.

Aggiungo infine un'ultima notazione sulle tendenze degli ordinamenti limitrofi. Anche in Francia, Spagna e Germania si riscontrano le stesse aspirazioni e gli stessi indirizzi emersi in Italia e si annette un grande sforzo al coordinamento non solo tra forze di polizia, ma altresì tra livelli istituzionali, in particolare tra forze di polizia e autorità locali.

Da tempo in Francia è sviluppata la materia dei contratti locali di sicurezza, e, come potranno verificare dalla documentazione consegnata alla Commissione, anche in Italia esistono patti territoriali e accordi per la sicurezza.

Il tema della polizia di prossimità è molto sentito negli ordinamenti stranieri. Oltre all'ipotesi della creazione di organi collegiali per il coordinamento, presenti anche nell'ordinamento italiano a livello sia nazionale sia locale — con le norme del 2001, definite « pacchetto di sicurezza », arricchiti quanto a composizione con il giusto coinvolgimento delle istituzioni locali —, in Francia è stato introdotto un sistema di gestione per obiettivi con valutazione dei risultati. Ciò implica la redazione di programmi e l'attuazione di monitoraggi al fine di assumere le successive decisioni amministrative.

In sintesi, sembra possibile registrare nell'ultimo decennio, nel quale il problema è stato maggiormente rilevante, un'assoluta convergenza di impostazione tra le varie proposte di riforma o norme costituzionali succedutesi. Si ritiene che l'ordine e la sicurezza pubblica siano valori unitari, da trattare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, sicché le tematiche del ruolo di polizia di competenza

esclusiva di regioni ed enti locali sono circoscritte alla sola polizia amministrativa, ben diversa dall'ordine pubblico.

L'altro aspetto da registrare con grande apprezzamento dell'ordinamento italiano è l'assenza di distinzione tra ordine pubblico ideale, mutevole, legato a impostazioni politiche diverse, e sicurezza pubblica obiettiva, laddove ordine e sicurezza pubblica sono sempre trattati in tutta la legislazione come una endiadi e non come una dicotomia.

Il tema della pluralità delle forze di polizia non è una caratteristica esclusiva dello Stato italiano, ma si registra anche in altri paesi. Anche in paesi come la Germania federale, che ha un'impostazione originaria ed evolutiva diversa da quella italiana in quanto Stato federale caratterizzato da *Länder* con cospicue competenze, l'ordine e la sicurezza pubblica attengono a valori unitari e quindi è stata istituita una polizia federale che prima era limitata solo ad alcuni profili.

La vigilanza privata deve essere valutata come vigilanza complementare, con piena dignità di apporto, piuttosto che sussidiaria, il che paleserebbe una inesistente incapacità dello Stato di trattare la questione. Anche in altri paesi la vigilanza privata non è ritenuta un'attività economica scarsamente deregolamentata, bensì è sottoposta ad adeguate verifiche da parte delle organizzazioni pubbliche.

Rimango a vostra disposizione e vi ringrazio.

GUIDO CORSO, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Roma Tre*. Svolgerò alcune considerazioni sui profili giuridici del tema in oggetto. Grazie al documento predisposto dal dipartimento della pubblica sicurezza emerge un quadro normativo abbastanza aggiornato per quanto riguarda i profili organizzativi. La Polizia di Stato è stata riformata, anzi istituita come tale, dalla legge n. 121 del 1981. Il quadro è stato rivisto nel 2001 con il decreto n. 208 del Presidente della Repubblica, mentre per i Carabinieri, come rilevato dal professor Caia, si è provveduto nel 2000 con il

decreto legislativo n. 297, che ne ha ridefinito anche la collocazione all'interno del Ministero della difesa.

Sulla materia è intervenuta in modo rilevante la riforma costituzionale del 2001, da un lato confermando la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordine pubblico e di sicurezza, oltre che nella materia dell'immigrazione, dall'altro esprimendo una significativa apertura nei confronti della potestà legislativa regionale.

Il fatto che l'articolo 118, comma 3, della Costituzione preveda in materia di immigrazione, di ordine e di sicurezza, leggi statali di coordinamento con le attività regionali presuppone l'esistenza di attività regionali rilevanti per l'ordine e per la sicurezza. Una funzione di coordinamento non si spiegherebbe se uno dei soggetti coordinati, la regione, non fosse coinvolto nello stesso tipo di attività.

A prescindere da questa specifica previsione, alcune delle materie di competenza regionale hanno implicazioni in tema di ordine e di sicurezza, o comunque sulle conseguenze di una politica generale in merito. Le competenze regionali in materia di lavoro, istruzione, dispersione scolastica, assistenza ai detenuti scarcerati e alle famiglie dei detenuti implicano un intreccio ed una interrelazione tra potestà legislativa statale e potestà legislativa e amministrativa di regioni ed enti locali che vengono significativamente alla ribalta.

La riforma del titolo V contiene un'altra importante indicazione, laddove, nel ribadire la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordine e sicurezza pubblica, esclude la potestà di polizia amministrativa, regionale e locale, ovvero ribadisce la netta distinzione tra polizia di sicurezza e polizia amministrativa — già presente nel nostro ordinamento addirittura a partire dalla vecchia dottrina amministrativistica di Ranelletti — anche escludendo tendenzialmente che alle Forze di polizia di sicurezza vengano attribuiti compiti di polizia amministrativa.

Forse occorrerebbe mettere in discussione l'esistenza di una funzione nazionale di polizia amministrativa, a meno che la

polizia amministrativa non si identifichi con le singole competenze amministrative, come in dottrina già prospettato.

Il quadro accennato dall'articolo 118 della Costituzione apre nuovi scenari sulle forme di collaborazione fra Stato, regioni ed enti locali in materia. Il documento del dipartimento della pubblica sicurezza contiene una ricca elencazione di episodi di collaborazione, quali l'inserimento dei rappresentanti degli enti locali nei comitati provinciali per l'ordine e per la sicurezza pubblica, i protocolli d'intesa stipulati con le regioni, i protocolli di legalità con regioni ed enti locali, gli accordi di programma quadro, il progetto Napoli stilato nel novembre scorso, il progetto per la sicurezza e per lo sviluppo del Mezzogiorno. Si tratta di forme di interrelazione fra apparati di Polizia di sicurezza, regioni ed enti locali, che testimoniano la complessità del tema.

Emerge la problematica — cui ha accennato il professor Barbagli — dell'utilizzo delle Forze di polizia. A prescindere dal problema del quantitativo sufficiente o eccessivo, su cui il documento fornisce risposte persuasive, indicando come la dimensione delle Forze di polizia italiana sia simile a quella francese, con sostanziale parità di popolazione, si rileva quello dell'utilizzo, che si pone sostanzialmente sotto tre profili.

Sotto il profilo della distribuzione delle Forze di polizia nel territorio, il documento segnala l'anacronismo della collocazione territoriale dei presidi di pubblica sicurezza (Polizia e Carabinieri) disegnata su una struttura demografica dell'Italia non più rispondente alla realtà odierna, quindi con un eccesso di presenza in luoghi che abbiano subito processi di spopolamento e di invecchiamento della popolazione con sensibile riduzione della stessa probabilità di crimine, e, viceversa, forti carenze registrate soprattutto nelle grandi città.

Come segnalato dal professor Barbagli, la razionalizzazione del sistema ha incontrato forti opposizioni, che il documento indica di due specie: l'opposizione delle

popolazioni, quindi delle forze politiche che le rappresentano, e l'opposizione dei sindacati di Polizia.

Tale vicenda ha interessato anche altri rami dell'ordinamento; basti ricordare addirittura i disordini di piazza registrati in passato in occasione della soppressione di caserme o le violente opposizioni suscitate dalla chiusura di ospedali minori. Si tratta quindi di prevalere sul localismo, che caratterizza la situazione italiana.

La seconda questione, relativa all'utilizzo delle Forze di polizia, riguarda probabilmente un sovraccarico di compiti, che dipende anche dalla vecchia tradizione del cumulo negli stessi apparati delle funzioni di polizia di sicurezza e di polizia amministrativa.

Per la verità, la legislazione degli ultimi decenni ha sottratto al sistema della pubblica sicurezza una serie di funzioni trasferendole a regioni e a comuni, ma è necessario proseguire nell'opera ad esempio in materia di immigrazione, da cui l'apparato di pubblica sicurezza è gravato, sebbene essa presenti profili amministrativi che andrebbero esclusi dalle funzioni delle Forze di polizia.

Il terzo problema riguarda il concorso di forze esterne alle Forze di polizia in compiti di sicurezza e di ordine pubblico, quindi da un lato il concorso degli enti locali di tipo finanziario, collaborativo o riguardante la fornitura delle sedi e dei locali per gli uffici di Polizia e dei Carabinieri, dall'altro il concorso della vigilanza privata.

Concordo con i rilievi del collega Caia, sebbene debba essere segnalato che, relativamente alle funzioni di custodia dei beni, la vigilanza privata potrebbe essere ulteriormente potenziata. È significativo che il documento registri una insufficiente disciplina normativa del settore e per altro verso una forte asimmetria nella distribuzione degli istituti di vigilanza privata, alcuni dei quali hanno tre dipendenti, altri più di mille, mentre complessivamente si tratta di un settore le cui funzioni andrebbero potenziate, fermi restando i controlli pubblici, in relazione alla riserva che

la stessa normativa europea indica agli Stati per quanto riguarda le cosiddette prerogative pubbliche.

Il documento si occupa anche dei profili internazionali e comunitari, che sono venuti prepotentemente alla ribalta negli anni recenti: gli accordi di Schengen, la convenzione di Prüm, a cui l'Italia ha aderito successivamente, la collaborazione tra le forze di polizia dei paesi dell'Unione europea, lo scambio di informazioni, la disciplina di alcuni profili di indagini quali la raccolta delle impronte digitali, il sistema di informatizzazione e così via. Il documento allude a un progetto di armonizzazione organizzativa delle polizie europee, senza però nascondere le difficoltà emerse dalla forte asimmetria tra Stati: alcuni hanno una pluralità di forze di polizia (Italia, Francia e Spagna), altri come la Germania conoscono una distinzione di tipo territoriale, altri ancora, come la Gran Bretagna, presentano una forza di polizia avente soprattutto una caratterizzazione locale.

La seconda parte del documento si occupa della percezione della sicurezza e delle risposte pubbliche e tenta di individuare una fenomenologia della criminalità anche per adeguare, rispetto ai profili emergenti, l'organizzazione, l'assetto e le funzioni delle Forze di polizia. Mi rimetto per questo alle considerazioni dell'esperto, il professor Barbagli, limitandomi solo a segnalare che, laddove la percezione di insicurezza non è giustificata dall'andamento della criminalità perché a una valutazione dell'aggravarsi del fenomeno criminoso non corrisponde il dato statistico, il problema della percezione ha anche una ricaduta giuridico-costituzionale. Una politica che infatti tendesse ad assecondare e a soddisfare questa crescente percezione di insicurezza potrebbe promuovere misure preventive eccessivamente restrittive o comunque incompatibili con il quadro costituzionale.

Da questo punto di vista le considerazioni del professor Caia, concernenti la distinzione tra l'ordine giuridico reale o materiale e l'ordine giuridico ideale, si rivelano opportune perché assecondare il

senso di insicurezza valorizza l'ordine giuridico ideale, così come è percepito dal cittadino, ovvero come insieme di valori, piuttosto che l'ordine giuridico materiale degli ordinamenti liberali.

Questo non esclude però la necessità di formulare risposte adeguate al fenomeno, ad esempio sul piano della comunicazione pubblica. Sia il dipartimento della pubblica sicurezza che le singole Forze di polizia e i vertici, a partire dal Ministro dell'interno, sul piano della comunicazione dovrebbero rispondere agli allarmismi dei *mass media*.

L'ultima parte del rapporto traccia un profilo degli aspetti più significativi del fenomeno dell'ordine pubblico e della criminalità: l'immigrazione, gli stupefacenti, la criminalità organizzata, la criminalità predatoria e il terrorismo.

La rilevanza di tutti questi fenomeni sposta l'attenzione anche dal punto di vista giuridico dai profili dell'organizzazione delle Forze di polizia ai profili relativi alle misure di contrasto di tali fenomeni, rimandando alle politiche materiali in materia di stupefacenti, di immigrazione, di criminalità organizzata o predatoria.

Si tratta anche in questo caso di risposte che devono considerare i vincoli di ordine costituzionale, perché, pur riconoscendo l'efficacia delle tecniche di videosorveglianza, su cui il documento largamente insiste, e delle intercettazioni, non si può dimenticare come tali misure debbano confrontarsi con la rigorosa disciplina costituzionale della libertà di corrispondenza, della segretezza delle comunicazioni, della libertà domiciliare e così via. Si tratta quindi di implicazioni che devono essere valutate nei singoli casi.

Mi fermerei qui, anche in ragione della scadenza dei venti minuti a mia disposizione.

PRESIDENTE. I tre professori ci hanno delineato il quadro complessivo e consegnato due *dossier* con tre saggi molto interessanti, redatti dai loro collaboratori, concernenti la situazione in altri paesi.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIA FORTUNA INCOSTANTE. Presidente, ho notato che nella composizione dei *dossier* e anche nel testo del dipartimento della pubblica sicurezza si cita la collaborazione con gli enti locali, senza riportare però la recente legislazione delle regioni. Ritengo sia una omissione da colmare, anche per quanto riguarda la nostra conoscenza, perché, avendo ascoltato i professori che ringrazio per la puntuale esposizione, non mi sembra possibile ignorare quanto accaduto nel nostro Paese in oltre quindici anni. Il concetto di sicurezza si è infatti allargato, passando dalla sicurezza dello Stato ad un complesso coordinamento di livelli istituzionali e di Forze di polizia; tra l'altro, l'articolo 118 rimanda comunque ad una legge nazionale facendo riferimento nel coordinamento all'immigrazione, ma anche alla lettera che riguarda la sicurezza in riferimento all'articolo 117. Ammette quindi una fonte normativa da parte delle regioni, che hanno prodotto varie legislazioni. Ritengo sia questa la novità intervenuta in Italia in questi anni, sulla quale è necessario soffermarsi per valutare che cosa fare, visto che abbiamo eventualmente il compito di produrre una legislazione.

MERCEDES LOURDES FRIAS. Volevo ringraziare i professori per la loro relazione così puntuale.

Vorrei rivolgere alcune domande soprattutto al professor Barbagli, per quanto riguarda lo stato della ricerca sul cosiddetto *ethnic profiling*, ovvero su quanto incida l'elaborazione dei profili etnici nel formulare la decisione sui sospetti. Questo aspetto riguarda in particolare l'immigrazione ed è emerso ad esempio dal punto di vista dei giudici. Chiedo dunque quanto questo incida e se esistano in merito ricerche della Polizia. Ricordo in proposito la sentenza dello scorso anno del giudice Montingelli di Milano sulla inaffidabilità dei musulmani come testimoni.

A partire dunque da una sua visione di un determinato *target* o di un certo gruppo

di persone, vorrei sapere quanto ciò incida non dal punto di vista giuridico sulle sentenze, ma per quanto riguarda la Polizia nel decidere sui fermi, i sospetti e le piste di indagine.

Vorrei sollevare inoltre la questione riguardante le organizzazioni spontanee di ordine pubblico. Lungo le frontiere degli Stati Uniti si trovano i *minute men*, mentre qui in alcune metropoli ci sono gli angeli delle città.

Vorrei sapere quanto questo accresca o diminuisca il senso di insicurezza che, come sottolineato in particolare dal professor Corso, risulta sproporzionato rispetto alla realtà, in cui si rileva un andamento piuttosto costante.

Vorrei inoltre affrontare la questione — che probabilmente riguarda noi, ma su cui vi chiedo un parere — relativa ad un eventuale intervento sulla percezione del fenomeno, individuando, oltre alla comunicazione, altri strumenti a nostra disposizione. È quindi necessario comprendere i meccanismi che inducono ad esacerbare il senso di insicurezza.

JOLE SANTELLI. Vorrei porre tre quesiti specifici tratti dalla relazione del dipartimento di pubblica sicurezza. Innanzitutto, come il professore ricordava, si è parlato del problema numerico, sottolineando che siamo in linea con alcuni paesi e sovrabbondanti rispetto ad altri.

PRESIDENTE. Lei parla della composizione degli organici?

JOLE SANTELLI. Mi riferisco alla composizione degli organici. Il professor Barbagli rilevava però che, pur essendo in linea in termini europei, effettuando un confronto con gli anni precedenti si registra un depauperamento delle risorse umane in contrapposizione ad un aumento delle funzioni delegate alle Forze di polizia.

Il dipartimento sostiene infatti che, al di là del numero degli organici, esiste una effettiva difficoltà di dislocazione sul territorio. Si citavano sovrapposizioni e localismi ed è evidente l'ammissione da

parte dell'autorità amministrativa dell'impossibilità di agire amministrativamente, salvo un intervento legislativo. Si ripropone dunque il tema di un intervento legislativo per ridistribuire le situazioni anche in relazione alle varie Forze dell'ordine.

A tale riguardo, sebbene la nostra legislazione abbia il raro dono della chiarezza e negli anni sia stato attuato un tentativo di riorganizzare le funzioni e di coordinarle, dalla relazione del dipartimento emerge la sovrapposizione di funzioni fra le Forze dell'ordine generaliste e quelle di tipo speciale. Questo è accaduto sia perché da parte delle forze generaliste c'è una ricerca di creare nuclei specialistici sia perché esiste una sovrapposizione ad opera di alcune forze speciali rispetto alla categoria generale dell'ordine pubblico.

Chiedo pertanto in che termini loro valutino le varie modifiche succedutesi su questo punto e, in particolare, le disposizioni legislative degli ultimi dieci anni che riguardano specificamente la Guardia di finanza, ovvero un maggiore avvicinamento verso le forze generaliste che ha portato ad una sovrapposizione funzionale.

PRESIDENTE. In relazione alle considerazioni espresse dall'onorevole Frias e a quanto è emerso anche in altri passaggi, vorrei chiedervi se riteniate plausibile il rischio di uno slittamento verso il tipo di autore, ovvero verso la formulazione di stereotipi delinquenziali che prescindano dal compiere azioni delittuose, ma si ricolleghino ad alcuni caratteri estranei alla tradizione nazionale.

Si riscontrarono in qualche fase spinte di questo genere nel nord quando si registrarono forti ondate immigratorie, per cui il meridionale era individuato come stereotipo criminale. Mi chiedo se oggi vi sia un rischio di slittamento verso questo tipo di concezione e se con un impegno culturale sia possibile perseguirne il superamento.

Nei momenti di crisi il tipo d'autore si prospetta sempre come punto di coagulo di tensioni sociali.

CINZIA DATO. Vorrei porre soltanto una domanda relativa all'aumento del tasso di violenza, percepito come problema di ordine pubblico o forte tratto culturale, ad esempio tra i minori anche all'interno delle scuole o sulle donne all'interno della famiglia.

In relazione a questo dato, vorrei sapere quanta attenzione sia rivolta alla prevenzione e all'influenza di una serie di realtà veicolate dalla televisione, da un'eccessiva competitività o dal consumismo. Considero infatti allarmante che, per citare il dibattito sulle elezioni francesi nei giorni scorsi, si sia assistito a proposte di carcerazione per i sedicenni.

Vorrei sapere quindi se sia in aumento il tasso di violenza in realtà sociali che dovrebbero essere considerate le prime vittime di questa violenza, quali le scuole, e quanta attenzione sia mirata alla prevenzione. Anche il professore indirizzava l'attenzione alla comunicazione pubblica. Mi chiedo dunque se il nostro Paese stia attuando particolari strategie in questa impostazione cultural-preventiva, e cosa riteniate opportuno al riguardo.

IOLE SANTELLI. Scusatemi, il professor Caia prima rilevava come non abbiamo un concetto di ordine pubblico e sicurezza da rintracciare normativamente, ma conosciamo il significato di questo dato.

Poiché spesso si rilevano sovrapposizioni e ulteriori funzioni affidate alle Forze dell'ordine in grado di snaturarle ed è responsabilità del legislatore proporre un ruolo preventivo alle Forze dell'ordine - dagli stadi alle stragi del sabato sera risolte attraverso i controlli della polizia - mi chiedevo se per offrire una traccia al legislatore, al di là della scelta politica da effettuare, non si potrebbero definire meglio i compiti assegnati alle Forze dell'ordine.

MARZIO BARBAGLI, *Professore ordinario di sociologia presso l'Università di Bologna*. Per quanto riguarda lo stato della ricerca sull'*ethnic profiling*, ovvero sugli svantaggi di cui eventualmente gli immigrati soffrono sia nell'attività delle Forze

dell'ordine sia nell'attività giudiziaria, esistono solo poche ricerche che riguardano gli svantaggi ...

PRESIDENTE. Mi scusi, professore, c'è un problema regolamentare: essendo imminenti votazioni in Assemblea e dovendo preventivamente riunire il Comitato permanente per i pareri, devo sospendere la seduta, che potrebbe riprendere alle 14. Vi è possibile?

MARZIO BARBAGLI, *Professore ordinario di sociologia presso l'Università di Bologna*. No, presidente.

PRESIDENTE. Allora le do immediatamente la parola.

MARZIO BARBAGLI, *Professore ordinario di sociologia presso l'Università di Bologna*. Esistono ricerche soltanto per quanto riguarda l'attività giudiziaria, mentre non esistono, a differenza di quanto avvenuto negli Stati Uniti, indagini - che sarebbe importante effettuare - sull'eventuale attività selettiva delle Forze dell'ordine a svantaggio degli immigrati nelle attività quotidiane. Una delle attività peculiari del nostro Paese rispetto agli altri è la grande frequenza con cui i cittadini italiani vengono fermati per l'identificazione. I dati ISTAT segnalano che circa un terzo dei cittadini italiani maggiorenni vengono fermati nel corso di un anno, mentre questo avviene con frequenza assai minore negli Stati Uniti e in Gran Bretagna.

In mancanza di indagini, ignoriamo se in questo si rilevi un'attività selettiva a scapito degli immigrati.

Ciò si ricollega anche alla domanda dell'onorevole Violante riguardante il formarsi di stereotipi delinquenziali, che mi sembrava riferirsi agli immigrati.

Esistono varie indagini, che però non giungono a risultati definitivi. Peraltro, un tema trattato nel rapporto del dipartimento della pubblica sicurezza, che non abbiamo citato, riguarda l'alto numero di reati attualmente commessi dagli immigrati nel nostro Paese. I dati delle Forze di polizia indicano infatti un numero estre-

mamente alto. In alcune zone si rileva una quota vicina al 40-50 per cento, a fronte di un 5-6 per cento di immigrati sul totale della popolazione italiana. Questo problema, quindi, ha due diverse facce.

Per quanto riguarda le dimensioni, gli effettivi delle Forze di polizia, non abbiamo ricordato un aspetto riportato nel quadro del dipartimento, ovvero come la legge finanziaria preveda alcuni tagli e quindi una loro diminuzione.

Non siamo in grado, quindi, sulla base delle informazioni di cui disponiamo, di valutare se il numero delle Forze dell'ordine sia adeguato ai bisogni. Mancano informazioni per formulare una risposta in merito, e soprattutto manca un esame delle attività effettivamente svolte dalle Forze di polizia, oltre a quelle del controllo del territorio, come già ricordato dal collega Corso.

Purtroppo non esistono informazioni affidabili che indichino se la violenza tra i minori e la violenza contro le donne sia aumentata, perché su questo dobbiamo basarci sulle denunce, che rappresentano solamente una piccola parte. A differenza di quanto avviene nella stima dell'andamento di altri reati, le indagini cosiddette di vittimizzazione non sono state effettuate per quanto riguarda il bullismo. Ne sono state fatte invece per quanto concerne la violenza contro le donne, ma non ci permettono di riscontrare un eventuale aumento rispetto al passato.

PRESIDENTE. Colleghi, vi chiedo scusa ma debbo rinviare il seguito della seduta.

Comunque, vi comunico che giovedì, nell'ambito dell'ufficio di presidenza, proporrò di valutare la possibilità di seguire questo lavoro attraverso uno specifico Comitato piuttosto che con il *plenum* della Commissione; ciò al fine di avere tempi più rapidi e di svolgere l'indagine in modo autonomo rispetto all'andamento complessivo dei lavori della Commissione stessa.

Sospendo quindi la seduta che riprenderà alle ore 14.

La seduta, sospesa alle 12,20, è ripresa alle 14,05.

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori della Commissione.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIUSEPPE CAIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. È stato posto un quesito concernente l'esistenza delle leggi regionali e la necessità di tenerne giustamente conto.

Come rilevato in particolare dal professor Corso, l'articolo 118, comma 3 richiede un coordinamento tra Stato e regione in materia di ordine pubblico.

Questo si rivela molto importante, perché, anche se nel nostro ordinamento esiste una competenza legislativa esclusiva dello Stato, ciò non comporta che tutte le funzioni amministrative siano svolte dallo Stato stesso, ovvero non esiste più il principio del parallelismo.

Sarà quindi importante che il legislatore statale, nel momento in cui emanerà la legge di cui all'articolo 118, comma 3, tenga conto delle esperienze legislative e ordinamentali della regione, fermo restando che la Polizia amministrativa differisce dalla Polizia di sicurezza, la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale. Questo non significa tuttavia che non si tenga conto del coordinamento dei vari interessi pubblici, perché una tematica di sicurezza ha interazioni con altri profili di interesse pubblico. La giurisprudenza costituzionale ha spesso ribadito come l'esclusività di competenza non esista come principio assoluto rilevando l'esigenza del concorso di una pluralità di amministrazioni e di livelli istituzionali.

Sotto questo profilo, dunque, questa legge statale, che l'articolo 118, comma 3, prefigura, dovrà considerare questa giusta preoccupazione e le esperienze compiute.

Rispondo ovviamente ai quesiti sui quali posso essere competente. Relativamente all'altra domanda dedicata alle organizzazioni spontanee per l'ordine pubblico anche negli ordinamenti francese, spagnolo e tedesco esse non sono accolte con particolare favore. Si tratta infatti di una materia delicata, su cui è necessario effettuare un con-

trollo, e di cui è fondamentale si occupino emanazioni delle amministrazioni pubbliche statali. Questa dunque dovrebbe essere considerata come una realtà residuale da non esaminare con favore.

Per quanto concerne la percezione della sicurezza, in Germania e in Francia le leggi recenti si occupano molto di questo profilo. La necessità delle Forze di polizia e delle amministrazioni pubbliche di dare adeguate comunicazioni, di agire in trasparenza mira ad acquisire un rapporto più dialettico e costruttivo con gli interessati. Si rileva quindi una costante volontà di confronto e di dialogo, che in Francia è coniugata con il metodo di fissazione degli obiettivi e di costante verifica dei risultati.

Per quanto concerne la composizione degli organici e l'aumento delle funzioni delle Forze di polizia, si può verificare dallo studio dei documenti francesi e tedeschi un netto tentativo di espungere dal carico di lavoro delle Forze di polizia ciò che attiene alla burocrazia, all'amministrazione, ad aspetti che non si riferiscono all'ordine e alla sicurezza pubblica in senso stretto, ma che, per pigrizia o per tradizione storica ormai superata, le sono stati annessi.

Per quanto riguarda il quesito relativo alla sovrapposizione tra funzioni nelle varie polizie, alcune leggi più recenti, quali ad esempio quella sul Corpo forestale dello Stato, hanno eccessivamente arricchito alcune polizie specialistiche di funzioni di valenza generale. Bisognerebbe aggiungere quindi qualche precisazione in merito. Polizia di Stato e Carabinieri hanno una funzione di polizia generalista, mentre le altre sono più specializzate per tradizione, per vocazione, per capacità, per mezzi e per struttura. Tale aspetto dovrebbe quindi essere considerato.

Riguardo all'ordine e alla sicurezza pubblici, quali elementi possono rappresentarne i contorni? Considerando la giurisprudenza della Corte costituzionale si individua una definizione molto chiara che fornisce i contenuti e, contestualmente, delimita i confini della materia in maniera molto netta ed evidente. Le sentenze della

Corte costituzionale che risultano dalla documentazione enunciano chiaramente questo contorno, esprimendo il chiaro significato di queste espressioni che si ritrovano in Costituzione.

Spero di aver risposto adeguatamente sui profili di mia competenza.

GUIDO CORSO, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Roma Tre*. La maggior parte delle domande riguardava gli aspetti sociali o sociologici del problema, mentre per gli aspetti giuridici ha già risposto in maniera esauriente il professor Caia.

Vorrei fare riferimento ad un quesito che trova un riscontro, sia pure con una formulazione diversa, nella domanda posta dal presidente Violante. Si chiedeva infatti se nell'accertamento della responsabilità penale non si rilevi un pregiudizio *ethnic profiling*, ovvero una selezione degli indagati o dei sospetti fondata sull'appartenenza etnica. Il presidente Violante, nel prospettare il rischio che si affermi sul piano culturale, prima che sul piano legislativo, una tendenza a considerare il tipo di autore, sostanzialmente afferma che, piuttosto che perseguire un fatto, si perseguirebbe una persona in ragione della sua collocazione etnica o religiosa.

Poiché non sono un sociologo né un esperto di statistica, non ho elementi per confermare o smentire questa ipotesi, ma, considerando le statistiche sulla composizione della popolazione carceraria e sull'attività di persecuzione penale, ritengo che esista un pregiudizio a carico degli extracomunitari, ovvero che spesso l'autorità di Polizia, nell'impossibilità di individuare un colpevole, orienti la sua ricerca su determinati settori di popolazione extracomunitaria.

La sproporzione tra percentuale di extracomunitari e popolazione italiana complessiva e la percentuale di extracomunitari rispetto alla popolazione carceraria appare troppo elevata per non giustificare questo tipo di sospetto. Non possiedo tuttavia elementi per avvalorarlo.

Per quanto riguarda il tipo d'autore, escluderei che la legislazione in atto o la

legislazione recente ne rechi tracce, senza però escludere che questo orientamento sia presente, sia pure a livello inconsapevole, nell'attività della Polizia e della magistratura. Riprendo l'esempio precedentemente richiamato della sentenza emanata dai giudici milanesi che escludeva l'attendibilità come testimoni delle persone musulmane.

Per quanto riguarda la domanda relativa al tasso di violenza nei confronti di particolari categorie, quali donne e minori, anche in questo caso si tratta di materia che esula dall'ambito della mia competenza, ma sono incline a ritenere che il mutamento rispetto al passato non sia così rilevante da eguagliare la presentazione del problema attuata dai mezzi di comunicazione di massa.

Mi ricollego a una considerazione del professor Barbagli, per sottolineare l'esigenza di non confondere l'aumento delle denunce di particolari comportamenti con il loro aumento. In passato, la violenza sulle donne non veniva quasi mai denunciata, mentre oggi viene denunciata con maggiore facilità, aspetto che suggerisce cautela nella valutazione.

Per quanto concerne la dislocazione delle Forze di polizia sul territorio, la difficoltà di modificare la distribuzione esistente e la conseguente necessità dell'intervento legislativo, concordo con questa impostazione; dal punto di vista organizzativo forse questo costituisce il problema più serio delle Forze di polizia e di sicurezza in Italia.

Non avrei altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 7 giugno 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

