
SICUREZZA

LA SICUREZZA COME DIRITTO DI LIBERTA'

ASSEMBLEA NAZIONALE PD
ROMA, 4 E 5 FEBBRAIO 2011



Il tema dell'incertezza e dell'insicurezza della propria condizione di vita attraversano la società occidentale e quella italiana da molti anni. E' in questo contesto difficile che va inserita la discussione programmatica del PD sulla questione della sicurezza. Ed è in questo quadro che in Italia la Lega Nord insieme al PDL, hanno storicamente consolidato i propri consensi concentrandosi su concetti e azioni tese a rassicurare, incitando alla riappropriazione di un territorio percepito sempre più come "straniero" e spingendo verso la definizione di una dimensione comunitaria il più possibile ridotta, quale risposta ad una globalizzazione sentita come nemica della propria identità. In questo senso la destra italiana è stata contemporaneamente capace, in questi anni, di ingigantire i fattori oggettivi di insicurezza e di offrire politiche di rassicurazione. A riprova di questo, tutte le ricerche ci dicono che la popolazione italiana che ha subito negli ultimi due anni un reato rappresenta circa il 10% del totale, mentre chi in varie situazioni di vita quotidiana denuncia un alto tasso di insicurezza arriva a rappresentare quasi il 50% del totale. Sebbene così divaricati entrambi questi dati devono riguardare l'azione politica di chi come noi vuole mettere al centro del proprio progetto la sicurezza come diritto fondamentale di libertà, perché entrambe producono una domanda sociale a cui dare risposta. In questo quadro, conteso tra dati di realtà oggettivi e frutti di una propaganda ossessiva, le politiche del Governo ci consegnano un bilancio oggettivamente insufficiente, con una contraddizione continua tra chi, come la Lega, vorrebbe realizzare un federalismo anche della sicurezza, esemplificato dal fallimento del progetto delle ronde e chi come molta parte della destra storica esalta l'immagine di uno Stato centrale forte simbolicamente rappresentato dall'impiego dell'esercito nelle città. Il punto di vista del PD deve partire proprio da questa contraddizione, senza dimenticare che la nostra credibilità in questo campo risulta comunque ancora minore rispetto a quella tradizionalmente assegnata al centro-destra. Per questo ci può aiutare l'esempio di quegli amministratori locali di centro-sinistra che, capaci di interpretare con coerenza le richieste dei loro concittadini, hanno saputo attuare, rispettando i principi fondamentali di convivenza civile, politiche di sicurezza efficaci e comprensibili, raccogliendo consenso e autorevolezza. Anche a partire da queste buone pratiche amministrative, noi proponiamo una politica della sicurezza che si articoli su tre nodi fondamentali: 1. la conferma della centralità costituzionale della competenza esclusiva dello Stato in materia di pubblica sicurezza e la costruzione di un sistema integrato di sicurezza con un forte ruolo degli Enti locali; 2. una chiara suddivisione dei compiti, per garantire funzionamento, qua-

lità e dignità delle forze dell'ordine; 3. la legalità e la certezza della pena. In questi anni i tagli pesantissimi al comparto sicurezza e difesa, al sistema degli Enti locali e l'incapacità del Governo di produrre una riforma della giustizia nell'interesse dei cittadini hanno rappresentato un danno sociale che va nella direzione esattamente opposta a quella che noi indichiamo come necessaria in questo campo. E' sulla base di queste tre matrici, convinti che il PD debba ribadire un'idea di sicurezza come diritto di libertà, che abbiamo articolato nel documento le proposte che qui seguono:

1. Un sistema integrato di sicurezza

Prevenzione internazionale e controllo esterno. Dopo l'attacco alle torri gemelle e la conseguente spirale di guerra al terrore che si è innescata negli anni della Presidenza Bush la situazione geopolitica internazionale muta radicalmente di anno in anno. Con essa mutano anche le diverse situazioni di rischio che le organizzazioni del terrorismo internazionali possano scatenare nei Paesi che le combattono. In quest'ordine di idee il PD ritiene opportuno proseguire su quel doppio binario che, in questi anni, ha rappresentato un modus operandi rivelatosi assai fruttuoso: cooperare sui territori esteri nei quali i nostri soldati sono impegnati nelle missioni di mantenimento della pace – promuovendo un sicuro e democratico sviluppo economico e sociale nel rispetto delle tradizioni storiche e culturali locali – e raccogliere ogni genere di informazione utile a prevenire e neutralizzare possibili rischi per la nostra sicurezza nazionale. Il PD ribadisce che la sicurezza nazionale legata a fattori esterni, passa naturalmente anche per un percorso di inclusione sociale di tutti quei soggetti che decidono – in accordo con la norma legislativa – di entrare a far parte di una comunità rispettandone le leggi e potendone divenire a quel punto membri a pieno titolo. L'esclusione infatti oltre che essere l'anticamera di un sentimento razzista di chiusura che non appartiene alla nostra cultura nazionale, ha sempre significato un aumento delle conflittualità, ed un porto sicuro per la crescita di fanatismi di matrice religiosa. In questo senso va considerata la necessità di assicurare a tutti la possibilità di praticare la propria religione nel territorio in cui si vive e si risiede: per questo crediamo vada nella giusta direzione una proposta che dopo aver censito tutti i luoghi nei quali adesso vengono praticati pubblicamente cerimonie religiose e di preghiera, individui su base comunale degli spazi pubblici appositamente dedicati al culto nei quali pregare e nei quali potersi riunire attorno alla propria guida spirituale ascoltando prediche, sermoni ed orazioni nella nostra lingua.

Il ruolo dell'Unione Europea in un quadro di responsabilità condivisa. Per aumentare la sicurezza dei cittadini è necessario aumentare la cooperazione tra gli stati membri, intensificando il processo di integrazione europea. Il PD condivide le indicazioni della Commissione per la cooperazione di polizia per il periodo 2010-2014, per cui sono necessarie:

- elaborazione di un modello europeo di informazione per potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa,
- miglioramento della formazione degli operatori della sicurezza tramite programmi di scambio specifici,

- istituzione di un fondo per la sicurezza interna per sostenere la ricerca,
- maggior utilizzo di Europol nelle operazioni transfrontaliere,
- sviluppo di un centro di cooperazione doganale e di polizia che sono i presupposti necessari per affrontare una criminalità ormai globalizzata.

Bisogna cooperare con la Commissione Europea per indicare come prioritaria la lotta al crimine organizzato, focalizzando il contrasto sui reati come: la tratta degli esseri umani; lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia; la criminalità informatica, quella economica e il traffico internazionale di droga. Inoltre deve essere aumentata la collaborazione con l'UE e tra i singoli Stati membri per prevenire e contrastare il terrorismo internazionale attraverso questi interventi: lotta alla radicalizzazione; monitoraggio dell'uso di internati a fini terroristici; lotta al finanziamento del terrorismo; gestione del rischio terroristico con particolare riguardo alla protezione delle infrastrutture critiche e ai rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari. Il PD ritiene necessario un maggior impegno dell'Italia per attuare le decisioni assunte a livello europeo: soltanto con la cooperazione e l'integrazione tra gli stati membri è possibile intervenire in modo efficace per prevenire e contrastare la criminalità organizzata e il terrorismo.

La condizione essenziale di sicurezza: una grande alleanza tra Stato e Comuni.

La sicurezza non è costituita più soltanto dall'adozione di misure di prevenzione e repressione dei reati: comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, la salvaguardia dei beni e il diritto di vivere in un ambiente civile e decoroso. Tutte queste legittime istanze riunite rappresentano oggi "il diritto alla sicurezza" e necessitano di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale. Ordine pubblico e pubblica sicurezza sono materie di competenza esclusiva dello Stato. Funzioni e compiti relativi a queste due materie riguardano le misure preventive e repressive finalizzate al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. Il PD ritiene che tutti i soggetti istituzionali debbano essere coinvolti per evitare sovrapposizione e confusioni di ruoli che nel tempo hanno peggiorato la sicurezza dei cittadini, l'efficienza degli interventi delle forze dell'ordine e delle polizie locali: l'obiettivo è costruire un sistema integrato di sicurezza, che funzioni sul modello dei Patti per la Sicurezza, introdotti nel 2006 dal Governo Prodi. Il coordinamento tra le competenze nazionali, regionali e comunali è garantito da prefetti e questori. I Sindaci – interlocutori politici diretti dei cittadini, nel quadro dei poteri che la Costituzione assegna loro – presidiano il sistema di sicurezza sociale dei territori amministrati, garantendo il decoro urbano, la fruibilità degli spazi, la riqualificazione degli spazi pubblici degradati, l'illuminazione, la mobilità da e verso gli spazi pubblici, nonché il rispetto dei regolamenti e delle ordinanze comunali soprattutto attraverso la direzione della polizia locale, primo anello di congiunzione tra cittadini ed Enti locali. Anche i cittadini devono ovviamente fare la loro parte, attivandosi come sentinelle civiche e proseguendo la virtuosa opera di quei comitati che, da tempo, in diverse parti del nostro Paese, portano avanti il loro impegno per la solidarietà e il decoro urbano e che vanno incentivate dagli Enti Locali. Ma per chiedere partecipazione civica ai cittadini la politica deve fare il primo passo. Il PD, nel solco

del dettato dell'articolo 54 della nostra Costituzione, ritiene necessario lavorare affinché nella politica e nella amministrazione della cosa pubblica si affermi un nuovo modello di rigore e di sobrietà. A tal fine è necessario coordinare questo documento con il documento sulla Pubblica Amministrazione e risulta fondamentale il lavoro e l'aiuto del Forum Giustizia, che nel documento qui in allegato, propone di iniziare subito a lavorare per proporre adeguate misure di contrasto ai dilaganti fenomeni di corruzione, una serie di provvedimenti sulla pubblica amministrazione negli enti locali – specificamente sui revisori dei conti – facendo di tutto per scongiurare il ripetersi di fenomeni come le c.d. "Leggi ad personam" o ancora l'utilizzo improprio di procedure emergenziali, veri e propri scempi che andranno quanto prima cancellati e regolamentati.

Amministrare città sicure, rigenerando i tessuti urbani. Il PD giudica fondamentale attuare la riforma costituzionale federalista del 2001, dove stabilisce che l'ordine e la sicurezza pubblica sono materie di competenza statale e la polizia amministrativa locale è di competenza regionale. Per questo, devono essere attuati gli articoli 117 e 118 della Costituzione e serve una Legge statale che disciplini le forme di coordinamento tra Stato e Regioni, che stabilisca in modo uniforme a livello nazionale gli ambiti amministrativi della polizia locale e, su questo punto, il PD ha presentato da tempo una proposta di Legge a prima firma Barbolini. In questo senso è necessario anche introdurre, d'intesa con l'ANCI e la Conferenza Stato-Regioni, un regolamento quadro nazionale per la polizia locale, al fine di determinare condotte e comportamenti rilevanti per lo svolgimento ordinato della vita delle comunità locali, da disciplinare con la regolamentazione di livello comunale. Le Regioni e i Comuni, in collaborazione con le strutture sanitarie, svolgono una funzione fondamentale di prevenzione e cura del disagio sociale. La diffusione del consumo di sostanze stupefacenti e bevande alcoliche, soprattutto tra la popolazione più giovane e tra i minorenni – nonché di fenomeni di bullismo – crea un crescente allarme sociale. In questo senso è necessario attuare ogni misura per prevenire e contrastare questi fenomeni con adeguati interventi volti soprattutto a sensibilizzare e informare i cittadini. La proliferazione della prostituzione in aree pubbliche causa degrado e paura nella popolazione. Dietro alla prostituzione si nascondono organizzazioni criminali che riducono in schiavitù ragazze e ragazzi e spesso purtroppo anche minorenni. L'attuale legislazione sulla prostituzione risulta inadeguata e non consente di affrontare in modo efficace la situazione: per questo il PD crede sia necessario aprire una riflessione seria ed approfondita sul tema, per giungere in tempi brevi ad una proposta unitaria del Partito che miri ad annientare lo sfruttamento criminale impendendo al contempo che il degrado e la paura soffochino grandi aree delle periferie metropolitane. Anche la presenza di campi nomadi abusivi, diffusi soprattutto nelle periferie delle grandi aree metropolitane, causa degrado e paura nella popolazione. Il rispetto della Legge è la condizione preliminare per riconoscere ed esercitare i diritti di cittadinanza. E' necessario superare la formula dei campi e delle baracche per promuovere e favorire la formazione di nuclei stanziali di persone che scelgono di fermarsi e integrarsi, a partire dalla formazione scolastica per i minori. Per le persone che scelgono di non seguire percorsi di

integrazione bisogna prevedere aree di transito a termine gestite attraverso patti di legalità con gli occupanti. Purtroppo in relazione ai temi appena evidenziati, il PD non può non sottolineare come questo Governo non solo ha effettuato tagli pesantissimi alle forze dell'ordine ma ha anche quasi azzerato i trasferimenti di risorse agli enti locali, producendo così la cancellazione dei programmi e delle campagne di prevenzione, assistenza contro l'abuso di alcool, l'uso di droghe e i servizi di assistenza sociale integrata. Per questo proponiamo che lo Stato, in accordo con le autonomie locali, adotti un Piano nazionale per finanziare le iniziative delle Regioni e dei Comuni in materia di prevenzione e assistenza sociale contro il consumo di droga, di alcool, la prostituzione e lo sfruttamento minorile. Per vivere in città più sicure servono più mezzi per garantire l'ordine pubblico ed allo stesso tempo investimenti per informare ed educare, per offrire più frequenti occasioni di socializzazione e di interazione urbana tra le persone, garantendo maggiori servizi e disinnescando ogni possibile consolidamento di area di conflittualità urbana.

2. Un nuovo modello di sicurezza per l'Italia

Gli organici e il funzionamento delle forze dell'ordine. La sicurezza è questione seria che deve essere affrontata con professionalità e risorse adeguate dallo Stato. La propaganda della destra sulla "sicurezza fai da te" è fallita: le ronde non hanno trovato spazio nell'immaginario delle persone. In questo senso, per impedire ogni possibile incidente causato dalla logica della sicurezza "fai da te" e da una eccessiva diffusione delle armi da fuoco, il PD crede che sia opportuno lavorare per regolamentare in maniera più stringente e ridurre il numero di quelle in circolazione. Per prevenire, contrastare e reprimere alcuni comportamenti che determinano degrado e allarme sociale, favorendo il compimento di alcuni reati è necessario intervenire con risorse e strumenti adeguati. I pesanti tagli di risorse decisi dal Governo al comparto sicurezza hanno peggiorato la situazione delle forze dell'ordine, che hanno invece bisogno di maggiori strumenti e di più investimenti per aumentare le capacità operative, l'efficienza e le professionalità. In questo senso la misura suppletiva ed emergenziale dell'impiego dell'esercito nel pattugliamento urbano è risultata nei fatti controproducente: distoglie con costi elevatissimi molto personale di pubblica sicurezza – che potrebbe invece essere impiegato sul territorio – al seguito dei nostri militari, vista la loro impossibilità ad operare come forze di polizia. La situazione causata dai tagli è aggravata poi dalla questione dei compiti amministrativi di supporto all'azione di polizia. La Legge prevede che le funzioni di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale siano svolte da personale dei ruoli dell'amministrazione civile. Questa previsione è stata in larga parte disattesa e buona parte del carico di lavoro amministrativo grava direttamente sul personale di polizia, con grave nocimento del loro impiego in strada. Serve una riforma delle forze dell'ordine per coordinare meglio, semplificare e rendere più efficiente l'assetto attuale. Noi pensiamo che la Legge n. 121 del 1981 – una riforma fondamentale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza che ha prodotto risultati molto positivi – debba essere attuata pienamente e aggiornata alla luce delle nuove esigenze emerse negli anni recenti. Al contempo è necessario definire con chiarezza le modalità d'impiego e le responsabilità delle varie

forze oggi esistenti. Nel corso del tempo si sono create strutture con funzioni e compiti che spesso si sovrappongono determinando confusione e sprechi di risorse. Per questi motivi è necessario modernizzare le forze dell'ordine. Riorganizzazione e riordino del sistema di prevenzione e repressione del crimine devono partire dal riconoscimento che Forze di polizia e Forze armate devono svolgere funzioni diverse, non sovrapponibili, né intercambiabili. Il PD propone di costruire un nuovo modello organizzativo, funzionale e ordinamentale tra Forze di polizia e Forze armate: le prime a ordinamento civile con funzioni di sicurezza interna; le seconde a ordinamento militare con funzioni di difesa esterna. Le Forze di polizia hanno ordinamento civile, operano per la tutela interna dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, contrastano la criminalità comune e organizzata, il terrorismo, l'eversione e la violenza politica. La responsabilità politica è del Ministro dell'Interno. Le Forze armate hanno ordinamento militare, operano per la difesa dell'indipendenza e dell'integrità nazionale. La responsabilità politica è del Ministro della Difesa. Per le Forze armate è necessario prevedere maggiori forme di rappresentanza sindacale per renderle più democratiche e più vicine ai cittadini. Come è previsto dalle Legge n. 121 del 1981 "il Ministro dell'Interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è Autorità nazionale di pubblica sicurezza". In questo quadro sarà possibile razionalizzare l'impiego di risorse economiche, umane e strumentali, eliminando gli sprechi e i doppi. Per questo è necessario definire con chiarezza le modalità d'impiego e le responsabilità delle varie forze oggi esistenti, iniziando un lavoro di raccordo di tutte quelle strutture che presentano funzioni e compiti sovrapponibili, in maniera da potenziare le strutture attraverso la loro riorganizzazione e l'accorpamento. Nel frattempo sarà necessario operare in Parlamento affinché avvenga il riconoscimento della specificità delle forze dell'ordine attraverso quegli investimenti sulle retribuzioni, sulla professionalità e sugli strumenti operativi, il cui primo passo è stato cancellato dalla manovra economica di quest'anno.

Bisogna poi mettere mano al ringiovanimento ed al rafforzamento degli operatori di pubblica sicurezza. Gli interventi più urgenti sono:

- liberare agenti potenzialmente operativi dalle attività burocratiche e non operative;
- assumere nuovi agenti attraverso concorsi pubblici e abbandonare così la pratica del reclutamento mediante il passaggio dei volontari dell'esercito;
- rivedere ed adeguare secondo le necessità le piante organiche degli operatori impegnati nelle attività di pubblica sicurezza;
- integrare il personale civile di supporto per le funzioni amministrative, contabili e patrimoniali.

La dignità delle Forze dell'ordine cardine del rapporto fiduciario tra forze di sicurezza e cittadini.

Gli operatori della sicurezza garantiscono un servizio essenziale per il funzionamento della democrazia. Le forze dell'ordine rappresentano la Repubblica e per questo devono avere un riconoscimento sociale e pubblico significativo. Nelle politiche della sicurezza è fondamentale l'autorevolezza delle Forze dell'ordine che nasce da

come si svolge la funzione e da come lo Stato tratta gli operatori. A questo proposito è necessario riconoscere alle Forze dell'ordine mezzi e retribuzioni adeguati al ruolo che svolgono. Inoltre devono essere introdotti meccanismi di tutela legislativa, come la procedibilità d'ufficio per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, per affermare in modo concreto il ruolo fondamentale e l'importanza delle donne e degli uomini al servizio della sicurezza dello Stato.

3. Legalità e certezza della pena

Le economie criminali sono la frontiera avanzata della lotta alle mafie. Sul piano della lotta alle mafie bisogna innanzi tutto ringraziare le migliaia di uomini e donne delle forze dell'ordine e della magistratura, che ogni giorno sono in prima linea a combattere questo cancro e che nonostante le difficoltà ottengono grandissimi risultati con arresti a raffica di pericolosi latitanti. A fronte di questo impegno e dei risultati ottenuti la guerra però risulta tutt'altro che vinta. Oggi le mafie sono probabilmente forti e ramificate come mai prima d'ora. La loro capacità espansiva e di controllo del territorio in aree che in passato si sono sentite al sicuro è senza sosta: tutto ciò è dovuto principalmente alle gigantesche capacità economiche di cui dispongono queste holding criminali. Come molte volte richiamato nelle relazioni della Direzione Investigativa Antimafia, questo aspetto è quello che desta le maggiori preoccupazioni in considerazione della capacità rigenerativa che rende le mafie – nonostante tutti gli arresti di peso – ancora capaci di dominare il territorio, gestire il traffico di droga, dirigere il ciclo dei rifiuti, aggiudicarsi gli appalti, infettare la politica e le istituzioni. L'azione contro la criminalità organizzata deve concentrarsi sul prosciugamento delle disponibilità finanziarie mafiose la cui parte principale è ormai da diverso tempo stata immessa nell'economia pulita andando così ad inquinare enormi strati della nostra economia nazionale. Il PD propone le seguenti priorità di intervento:

- potenziare l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- rendere subito operative le norme, recentemente approvate grazie all'azione del PD, sulla tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici, estendendo le stesse norme anche ai subappaltatori e ai subcontraenti;
- incrementare gli accessi delle forze di polizia e degli ispettori del lavoro nei cantieri per le opere pubbliche e per l'edilizia privata;
- sostenere in maniera adeguata le imprese che denunciano il racket;
- introdurre il reato di autoriciclaggio nella legislazione per colpire in modo efficace il reinvestimento dei capitali mafiosi quando l'autore del reato principale (traffico di droga, usura, ecc.) è anche responsabile diretto del riciclaggio;
- aumentare i controlli per gli intermediari finanziari che spesso nascondono attività di usura e di riciclaggio di capitali illeciti;
- applicare in modo rigoroso la Legge 310/1993 che obbliga a comunicare alle questure tutti i trasferimenti di proprietà e di gestione dei terreni e servizi commerciali per monitorare in modo rapido e costante i passaggi di proprietà sospetti, le concentrazioni di licenze in poche società, la presenza di prestanome;
- recepire nell'ordinamento italiano le direttive europee sulla lotta alla criminalità

organizzata per creare, attraverso le iniziative dei parlamenti nazionali ed europeo, uno spazio giuridico antimafia europeo.

La certezza della pena, sanzione necessaria per la certezza del diritto. Senza certezza della pena si indebolisce o scompare del tutto l'efficacia deterrente della sanzione minacciata. Per assicurare la certezza della pena – in accordo con il documento sulla giustizia presentato dal Forum Giustizia all'Assemblea nazionale di Roma - riteniamo servano interventi reali e non demagogici:

- serve per prima cosa costruire una serie di nuovi e moderni istituti penitenziari – dando attuazione ad un serio piano carceri – per fronteggiare l'emergenza attuale e rendere la vita dei detenuti più dignitosa ed umana;
- bisogna eliminare la sovrapposizione dei benefici penitenziari;
- ripensare la Legge Fini-Giovanardi sui tossicodipendenti che ha prodotto in questi anni tassi di carcerizzazione elevati, quasi sempre immotivati, allontanando chi fa uso di sostanze stupefacenti da un corretto percorso di riabilitazione. In questo senso crediamo che sarebbe opportuno ripensare il sistema della detenzione per tossicodipendenti prevedendo, in tali casi, l'affidamento a strutture penitenziali di cura in grado di affrontare – insieme ai soggetti affetti da dipendenze – il periodo di pena in maniera da finalizzare questo tempo alla riabilitazione del soggetto.