



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



La realizzazione del sistema di sicurezza integrata nel Friuli Venezia Giulia

**Protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza urbana
Progetto n. 1 «formazione e aggiornamento professionale»**



Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
Direzione centrale relazioni internazionali,
comunitarie e autonomie locali

Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali

Direttore Gianfranco Spagnul

Posizione Organizzativa "Polizia locale e sicurezza civica"

Responsabile Donatella Lorenzini

via Sabbadini 31 - 33100 Udine

tel. 0432 555 402 - fax 0432 555 475

e-mail biblioteca.aall@regione.fvg.it

sito internet <http://www.regione.fvg.it/rafvg/home.jsp>

Pubblicazione a cura di Gabriella Gentile

Foto copertina (Berlino, Pergamon Museum, "Dea Atena" di Fidia) di Gabriella Gentile

INDICE

PRESENTAZIONE	5
PROGRAMMA DEL SEMINARIO	7
INTERVENTO DI APERTURA	
<i>GIOVANNI BALSAMO</i>	9
LA CORNICE LEGISLATIVA ALLA SICUREZZA INTEGRATA	
LA NORMATIVA REGIONALE IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA	
<i>GIANFRANCO SPAGNUL</i>	17
COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA E PROSPETTIVE IN MATERIA DI SICUREZZA INTEGRATA	
<i>LAURA LEGA</i>	25
STRUMENTI DI SICUREZZA PARTECIPATA	
IL COMITATO PROVINCIALE PER L'ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA ALLARGATO AL SINDACO	
E AL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA	
<i>PIETRO GIARDINA</i>	33
LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA SICUREZZA INTEGRATA IN FRIULI VENEZIA GIULIA	
IL PIANO COORDINATO DI CONTROLLO DEL TERRITORIO	
<i>LUIGI DI RUSCIO</i>	39
LA POLIZIA DI PROSSIMITÀ	
<i>PIERO PEDRAZZI</i>	43
GLI EFFETTI DELLA CONTRAFFAZIONE E DELLA PIRATERIA SULLA SICUREZZA	
<i>GIORGIO PANI</i>	51
LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI SICUREZZA INTEGRATA NEL FRIULI VENEZIA GIULIA	
IL RUOLO DELLA POLIZIA LOCALE	
<i>SERGIO ABBATE</i>	59
SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA	
<i>GIOVANNI COLLOREDO</i>	63
LA REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO COMUNE	
<i>ANTONIO MANNONI</i>	85
SALE OPERATIVE DELLE FORZE DI POLIZIA E DELLA POLIZIA MUNICIPALE	
<i>MICHELE BERNARDINI</i>	95
DOCUMENTAZIONE	101

PRESENTAZIONE

Il seminario del 23 novembre 2007 tenutosi a Trieste presso la Scuola Allievi Agenti della Polizia di Stato è il primo atto con il quale è stata data attuazione al protocollo d'intesa tra il Ministro dell'Interno e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, siglato in data 27 marzo 2007.

L'intesa sottoscritta si inserisce in quella che è stata definita la stagione dei Patti sulla Sicurezza. Essi rappresentano uno strumento efficace con il quale, nell'ambito del principio costituzionale di leale collaborazione, lo Stato, le Regioni e gli enti locali, hanno avviato sinergie per realizzare, nel rispetto dell'assetto delle competenze sancito dalla carta costituzionale, significativi miglioramenti nelle condizioni di sicurezza dei cittadini.

Nel quadro degli interventi programmati con il protocollo d'intesa, è riconosciuto un ruolo di primo piano al progetto n. 1 "Formazione e aggiornamento professionale", che prevede l'attivazione di iniziative formative congiunte rivolte al personale delle polizie dello Stato, delle polizie locali e agli altri operatori della sicurezza.

Il progetto formativo persegue la precisa finalità di condividere esperienze e diffondere conoscenze idonee a gestire risorse e situazioni in modo condiviso e costituisce un momento essenziale per l'attuazione e il successo di qualsiasi progetto volto a realizzare sinergie di interventi tra tutti gli operatori della sicurezza che svolgono le funzioni nel territorio della Regione.

In tale prospettiva, si è ritenuto opportuno creare questa prima occasione d'incontro, finalizzata ad approfondire le tematiche concernenti le modalità di gestione degli strumenti di sicurezza integrata già esistenti e lo sviluppo di nuovi moduli operativi.

La presente pubblicazione contiene la raccolta degli interventi relativi alla parte del Convegno, tenutosi a Trieste il 23 novembre 2007, su "La realizzazione del sistema di sicurezza integrata nel Friuli Venezia Giulia" dedicata alla formazione congiunta del personale delle forze di polizia dello Stato e dei corpi di polizia locale, suddivisa a sua volta in due temi relativi a "La cornice legislativa alla sicurezza integrata" e "Gli strumenti di sicurezza partecipata", con l'intervento di apertura del Prefetto di Trieste.

L'Assessore regionale
Federica Seganti

Il Prefetto di Trieste
Giovanni Balsamo

PROGRAMMA DEL SEMINARIO**“LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI SICUREZZA INTEGRATA
NEL FRIULI VENEZIA GIULIA”**

SCUOLA ALLIEVI AGENTI DELLA POLIZIA DI STATO DI TRIESTE
VIA DAMIANO CHIESA 11
VENERDÌ 23 NOVEMBRE 2007

INTRODUZIONE**INTERVENTO DI APERTURA**

GIOVANNI BALSAMO
PREFETTO DI TRIESTE

LA CORNICE LEGISLATIVA ALLA SICUREZZA INTEGRATA

GIANFRANCO SPAGNUL

DIRETTORE SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI E SISTEMA AUTONOMIE LOCALI – DIREZIONE CENTRALE RELAZIONI INTERNAZIONALI,
COMUNITARIE E AUTONOMIE LOCALI

“La normativa regionale in materia di sicurezza”

LAURA LEGA

DIRETTORE UFFICIO AFFARI GENERALI E GIURIDICI DELL'UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA –
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA DEL MINISTERO DELL'INTERNO

“Coordinamento delle Forze di Polizia e prospettive in materia di sicurezza integrata”

STRUMENTI DI SICUREZZA PARTECIPATA

PIETRO GIARDINA

VICEPREFETTO VICARIO DI TRIESTE

“Il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica allargato al Sindaco
e al Presidente della Provincia”

LUIGI DI RUSCIO

DIRIGENTE UFFICIO PREVENZIONE GENERALE SOCCORSO PUBBLICO DELLA QUESTURA DI UDINE

“Il Piano coordinato di controllo del territorio”

PIERO PEDRAZZI

VICE COMANDANTE REGIONE CARABINIERI FRIULI VENEZIA GIULIA

“La Polizia di prossimità”

GIORGIO PANI

COMANDANTE PROVINCIALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

“Gli effetti della contraffazione e della pirateria sulla sicurezza”

SERGIO ABBATE

COMANDANTE DEL CORPO DI POLIZIA MUNICIPALE DEL COMUNE DI TRIESTE

“Il ruolo della Polizia locale”

GIOVANNI COLLOREDO

COMANDANTE CORPO POLIZIA MUNICIPALE DEL COMUNE DI UDINE

“Sistemi di videosorveglianza”

ANTONIO MANNONI

DIRETTORE 1[^] DIVISIONE SERVIZIO ANALISI CRIMINALE – DIREZIONE CENTRALE POLIZIA CRIMINALE
DIPARTIMENTO PUBBLICA SICUREZZA DEL MINISTERO DELL'INTERNO
“La realizzazione di un sistema informativo comune”

MICHELE BERNARDINI

DIRIGENTE ZONA TELECOMUNICAZIONI DELLA POLIZIA DI STATO PER LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
“Sale operative delle Forze di polizia e della polizia municipale”

INTERVENTO DI APERTURA

LA CORNICE LEGISLATIVA ALLA SICUREZZA INTEGRATA

GIOVANNI BALSAMO*

È con particolare soddisfazione che introduco i lavori di questo seminario sul tema della realizzazione del sistema di sicurezza integrata nel Friuli Venezia Giulia.

Esso costituisce il primo momento di operatività del protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministro dell'Interno e dal Presidente della Regione lo scorso 27 marzo qui a Trieste, alla cui attuazione il Prefetto di Trieste è stato chiamato a soprintendere per conto del Ministero dell'Interno.

Si tratta di un protocollo che, pur inserendosi organicamente nella stagione dei patti per la sicurezza tra lo Stato e le autonomie locali avviata a partire dal novembre dello scorso anno, rivela una propria peculiarità di contenuti, potendo essere considerato il primo atto di natura convenzionale rivolto a regolare organicamente tutte le questioni fondamentali poste dalla ormai ineludibile esigenza di costruire politiche integrate di sicurezza urbana.

È stata proprio questa esigenza a motivare la sottoscrizione, il 20 marzo 2007, di un accordo-quadro tra il Ministro dell'Interno ed il Presidente dell'ANCI per definire una nuova strategia condivisa di azioni concorrenti sul territorio, rivolte alla riqualificazione del tessuto urbano ed al recupero del degrado ambientale e del disagio sociale.

In pari data è stata sottoscritta una intesa con le città metropolitane.

Si è trattato - come ha avuto modo di affermare il Ministro Amato - di espressioni di solidarietà interistituzionale alla cui base vi è una inedita condivisione di responsabilità.

A questi atti hanno fatto riferimento i singoli patti che i Prefetti hanno sottoscritto con i Sindaci di numerose città-capoluogo, spesso con l'intervento di adesione delle Regioni e delle Province (ci sono stati per primi i patti per Napoli e per la Calabria sicura, motivati da specifiche esigenze di carattere emergenziale, e poi quelli per Roma, per Milano, per Torino, per Cagliari, per Catania, per Genova, per Bari, e via di seguito fino all'ultimo, di qualche giorno addietro, per Vicenza).

Ma si è trattato di patti che non hanno quella sistematicità di strategie programmate che è propria dell'accordo sottoscritto in questa Regione. Il che ne fa uno strumento del tutto particolare, una fonte di sperimentazione potenzialmente destinata a trascendere l'ambito regionale per divenire modello generale di riferimento.

* Prefetto di Trieste.

Il protocollo, infatti, individua quattro organici progetti di sicurezza integrata che il Ministero dell'Interno e la Regione si sono impegnati a realizzare nell'arco di un triennio.

Il primo, quello che oggi trova avvio con questo seminario, è dedicato alla *formazione e all'aggiornamento professionale*, attraverso l'attivazione di iniziative destinate congiuntamente al personale delle forze di polizia dello Stato e dei corpi di polizia municipale e provinciale.

Il secondo progetto impegna, da una parte, la Regione a promuovere politiche e interventi sul piano della prevenzione sociale, dall'altra, i Prefetti a ricercare apposite intese con gli enti locali per un raccordo delle rispettive iniziative, anche in vista di una più razionale distribuzione delle forze di polizia.

Il terzo progetto prevede la creazione di un *sistema di rilevazione* - in ambito regionale - *dei fenomeni di criminalità, disordine urbano e inciviltà*, attraverso la realizzazione, presso la Prefettura di Trieste, di una banca-dati informatizzata nella quale far affluire le segnalazioni sui fatti rilevati dagli organi, rispettivamente, dello Stato e degli enti locali, in modo da consentire la rappresentazione dei fenomeni anche su cartografie digitalizzate.

Infine, vi è il quarto progetto, che impegna le parti a *sviluppare sinergie operative tra le sale operative delle forze di polizia e delle polizie municipali* al fine di rafforzare i servizi di controllo del territorio, nella prospettiva di pervenire alla *interconnessione*.

Per attuare i previsti programmi, ambedue le parti contraenti hanno designato un proprio funzionario responsabile di ciascun progetto e nominato un coordinatore generale dei progetti.

In questi mesi l'impegno di portare avanti l'attuazione del protocollo ha potuto avvalersi dello spirito di collaborazione che ha animato i funzionari coinvolti, consentendo di sperimentare una metodologia operativa fatta di contatti bilaterali tra i responsabili dei singoli progetti, di intese tra i coordinatori generali e di questi con i singoli responsabili di progetto, nonché di momenti di verifica generale dello stato di attuazione del protocollo programmati alternativamente presso la Prefettura di Trieste e presso la Regione.

Credo che si possa apertamente parlare di una ottima esperienza di cooperazione, che può costituire punto di riferimento e modello applicativo per altre realtà e che comprova come il perseguimento congiunto di finalità comuni possa essere positivamente realizzato anche nella salvaguardia dei diversi ruoli istituzionali e delle sfere di reciproca autonomia.

Il bisogno di trovare strumenti di integrazione delle politiche di sicurezza, con il coinvolgimento attivo dei vari livelli di governo, ha radici profonde ed ormai ineludibili. Sono tanti i fatti che concorrono a determinarlo.

Vi è innanzitutto una accresciuta percezione della sicurezza ed un incremento consistente dei fattori di insicurezza.

Da una parte, vi è la tendenza a comprendere la sicurezza fra i *diritti di cittadinanza* in una società di democrazia avanzata; dall'altra, vi è la oggettiva difficoltà di formulare una definizione sufficientemente univoca della *sicurezza*, data l'ampiezza e la complessità dei fattori critici che concorrono a minacciarla.

Criminalità vecchia e nuova, persistente incombenza di un terrorismo internazionale ormai percepito come endemico, processi migratori che gli Stati europei hanno obbiettive difficoltà a governare, povertà e degrado, minano il senso della sicurezza.

La difficoltà di fronteggiare sul piano della competitività lo straordinario sviluppo economico dei Paesi emergenti, accresce il senso della precarietà, che si traduce in una percezione generalizzata di insicurezza, incapace di valutare nella giusta dimensione i fatti di maggiore impatto emotivo.

La globalizzazione dell'informazione ha annullato i confini dei singoli Paesi, per cui ciascun conflitto o evento critico della vita politica, sociale ed economica di un territorio, anche lontano, produce effetti diretti sui processi decisionali, sugli atteggiamenti mentali, sulle ansie e sulle aspettative di tutti, elevando a livello planetario la vulnerabilità di ogni sistema.

Per ciò, il senso diffuso di insicurezza non è sempre fondato su una reale situazione di maggiore esposizione a rischi, risentendo solo parzialmente degli incrementi della delittuosità. Esso è sempre più motivato da una serie indefinita di paure generate da complessi processi psicologici che nascono spesso da inconsapevoli presupposizioni della effettività dei potenziali pericoli. Accentuano la vulnerabilità individuale la crescente condizione di solitudine, la riduzione del ruolo protettivo della famiglia, la insufficiente forza rassicurante dei momenti di aggregazione sociale, l'effetto moltiplicatore della minaccia derivante da una rappresentazione esasperata dei fatti delittuosi da parte dei mass-media.

Si spiega così il dato inquietante di una crescita dell'allarme sociale a fronte di un andamento positivo della statistica di incidenza dei reati.

In presenza di uno scenario così mutato, è evidente come assumano un rilievo del tutto nuovo, accanto alle tradizionali azioni di prevenzione e di repressione, politiche in grado di contrastare sul piano psicologico il senso dell'insicurezza, politiche per le quali rileva particolarmente il ruolo e le responsabilità dei poteri locali.

C'è un inestricabile connessione tra l'azione diretta di contrasto alla attività delittuosa e le politiche sociali di prevenzione della emarginazione e del degrado urbano e di incentivazione delle forme di aggregazione e di solidarietà. E poiché la competenza su questi ultimi fronti di intervento, in osservanza dei principi costituzionali di decentramento e di sussidiarietà, sono appannaggio del sistema delle autonomie, si pone l'esigenza di creare strumenti in grado di ricondurre a nuova unitarietà questa variegata pluralità di interventi.

Dunque, può dirsi che l'integrazione delle politiche di sicurezza non è tanto una delle possibili opzioni metodologiche, quanto un percorso privo di alternative, il nuovo modo obbligato di gestire i problemi della sicurezza.

E non è neanche una linea dell'ultim'ora, ma una prospettiva che nasce da lontano.

Infatti, l'evoluzione dell'assetto delle competenze nel settore della tutela della sicurezza pubblica ha direttamente risentito degli effetti della implementazione del principio di autonomia nell'ordinamento generale dello Stato, almeno a partire dal 1990.

Nella cornice del vecchio articolo 128 della Costituzione, che affidava alla *"legge generale dello Stato"* la definizione dei contenuti dell'autonomia dei Comuni e delle Province e la determinazione delle rispettive funzioni, era implicito che il ruolo degli enti locali dovesse rimanere marginale, o meglio, circoscritto ai contenuti riduttivi ai quali la materia *"polizia locale urbana e rurale"* era stata ricondotta dalla legislazione statale.

Non poteva che rimanere immutato l'assetto delle competenze definito dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dal testo unico delle leggi comunale e provinciale. In esso un qualche ruolo era riconosciuto esclusivamente al Comune (al Sindaco nella veste di Ufficiale del Governo). Ma era un ruolo destinato a dissolversi nella competenza statale, sostanzialmente privo di autonomia, un ruolo di mera collaborazione.

La legge 8 giugno 1990, n. 142 creò i presupposti per l'adeguamento di questo assetto originario. Non tanto perché apportò ad esso dirette ed esplicite modifiche, quanto perché vi introdusse delle novità capaci di permearlo profondamente, soprattutto per effetto della affermazione del carattere tendenzialmente generale della competenza dell'ente di base, il Comune, compendiata emblematicamente nella formula: *"il Comune ... rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo"*.

Nel momento in cui al Comune era riconosciuta una responsabilità in qualche misura generale alla rappresentanza e alla tutela di tutti gli interessi riferibili alla comunità locale, veniva meno, sul piano sistematico, la possibilità di ritenere la sua integrale estraneità a quell'ambito di interessi primari che più direttamente determinano i presupposti dell'essere comunità.

Già la legge di riforma della polizia del 1981 aveva recepito alcune esigenze di allargamento della base partecipativa al sistema di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Al conseguimento di questo obiettivo era chiaramente ispirata la previsione del *Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica*, quale organo consultivo potenzialmente aperto all'apporto di tutte le espressioni della società civile: attraverso la possibilità della partecipazione alle sue sedute dei rappresentanti degli enti locali si volle garantire alle rappresentanze elettive e politiche locali uno strumento di partecipazione attiva alla gestione di problematiche di tanto rilievo sociale.

Lo strumento è stato poi perfezionato attraverso le modifiche che, tra il 1998 ed il 1999, sono state introdotte alla disciplina di questa partecipazione: il Sindaco del Comune capoluogo ed il Presidente della Provincia sono stati indicati come componenti di diritto del Comitato, con la legittimazione a richiederne la convocazione e la integrazione del relativo ordine del giorno per la trattazione di argomenti ritenuti necessari.

Questa nuova prospettiva di coinvolgimento del sistema autonomistico nei problemi della sicurezza pubblica ha trovato ulteriore affermazione nell'articolo 15 della legge 1 aprile 1981, n. 121, secondo il quale "*le autorità provinciali di pubblica sicurezza ... sollecitano la collaborazione delle amministrazioni locali*". La norma è stata alla base di quella vasta esperienza di *protocolli d'intesa per la sicurezza* che in questi anni hanno consentito di fronteggiare positivamente esigenze diverse, facendo confluire verso il comune obiettivo della salvaguardia della convivenza civile una pluralità di risorse, di competenze e di potestà. È stato così possibile coinvolgere attivamente sul tema il mondo delle autonomie, pur nella riaffermazione del principio della esclusività della competenza statale in materia sancito dalla Costituzione.

Parallelamente, il Ministero dell'Interno ha considerato l'esigenza di apprestare un sistema di relazioni tra le autorità di pubblica sicurezza e gli organi del governo regionale.

Con i decreti della primavera del 1991, non solo si è previsto un livello *regionale* di coordinamento delle attività di tutela della pubblica sicurezza affidandolo alla responsabilità dei Prefetti dei capoluoghi di regione, ma si è anche precostituita una sede di analisi dei fenomeni aperta alla partecipazione dei rappresentanti della regione, allo scopo di consentire una valutazione di sintesi dei diversi profili che entrano in gioco nella salvaguardia della convivenza civile, alcuni dei quali riconducibili alle prerogative regionali.

In democrazia l'*ordine pubblico* non costituisce un limite generale di tutte le libertà, non forma oggetto di una clausola generale dell'ordinamento giuridico. Ma ciò non può tradursi in una riduzione dell'impegno dello Stato nel garantire la ordinata convivenza civile. Sono altri i metodi che entrano in gioco, metodi che riflettono l'ampliamento della gamma di soggetti direttamente e indirettamente coinvolti.

Potrebbe dirsi che la funzione di pubblica sicurezza perda di omogeneità e di compattezza, appartenendo alla competenza ed alla responsabilità di tutti i soggetti istituzionali dai quali è in misura diversa regolata la vita comunitaria, e divenga funzione diffusa. Tutela della sicurezza pubblica, quindi, come prevenzione e repressione degli atti di violenza e di arbitrio, ma anche come garanzia dell'ordine sociale, dell'armonico sviluppo dei rapporti nel mondo del lavoro, dell'impresa, della scuola, come rispetto del principio di tolleranza nelle relazioni tra comunità etniche e religiose, in altri termini, come ordinato svolgimento della vita comunitaria in tutte le sue manifestazioni di ordine economico, sociale, culturale e aggregativo.

Ed è evidente come in questo campo sia fondamentale l'apporto che può essere assicurato dai poteri locali.

A questa esigenza di cooperazione si è ispirata, nel 1986, la legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale che ha indicato apertamente, nella collaborazione con le forze di polizia dello Stato, il punto di incontro tra ordinamenti caratterizzati da ben definiti ambiti di reciproca autonomia.

Alla stessa esigenza, ha fatto riferimento il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, nel disporre che il Prefetto, attraverso lo strumento del *Piano coordinato di controllo del territorio*, possa prevedere, d'intesa con i Sindaci, la partecipazione di *contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale* ai servizi di prevenzione generale.

Dunque, non parte da oggi il cammino della sicurezza integrata, ma è frutto di una lunga evoluzione fatta di prassi, di culture condivise e di indirizzi operativi da tempo sostenuti dalle scelte del legislatore. Un cammino già ampiamente percorso pur nei limiti derivanti dal testo degli articoli 117 e 118 della Costituzione prima delle modifiche apportate al Titolo V dalla riforma costituzionale del 2001.

La formula originaria dell'articolo 117 della Costituzione (identica a quella contenuta nello statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia) affidava alla competenza legislativa *concorrente* delle Regioni la materia della *polizia locale urbana e rurale*, al cui ambito erano riconducibili - secondo quanto testualmente indicato dall'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 - *le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle autorità statali*. In sostanza, la competenza regionale e locale veniva identificata per sottrazione dagli ambiti discrezionalmente riservati dallo stesso legislatore statale alle prerogative dei suoi organi.

Questa linea è stata poi superata dai provvedimenti del biennio 1997-1998 con i quali, come comunemente è invalso l'uso di dire, è stato attuato un *federalismo amministrativo a costituzione invariata*, precursore della riforma costituzionale del 2001.

Ferma restando la competenza dello Stato in materia di *ordine pubblico e sicurezza pubblica*, sono stati identificati autonomamente i contenuti della materia *polizia amministrativa regionale e locale*.

Il concetto di *polizia amministrativa* è stato originariamente elaborato dalla *Commissione Giannini* in occasione della stesura del secondo organico provvedimento di trasferimento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario (il DPR n. 616 del 1977). Poi, la giurisprudenza costituzionale ne ha per oltre un decennio elaborato i contenuti, fino ad approdare alla sentenza n. 218 del 1988.

Ed è proprio a questa sentenza che il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha attinto testualmente per indicare - con una formula certamente involuta - *la polizia amministrativa come il complesso delle misure dirette ad evitare danni o pregiudizi ..nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze... delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine e della sicurezza pubblica.*

Siamo sempre in presenza di una espressione tautologica.

E tuttavia è evidente lo sforzo di chiarificazione speso con l'accostare ad essa l'altra formula di identificazione della funzione statale di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Essa è stata descritta come l'insieme delle misure preventive e repressive dirette al mantenimento del 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.

Il ricorso agli aggettivi "*fondamentale*" e "*primario*", rispettivamente riferiti al *bene giuridico* e all'*interesse pubblico* la cui tutela resta affidata allo Stato, ha introdotto un limite alla discrezionalità del legislatore statale nella rimodulazione della competenza statale in materia di ordine e sicurezza pubblica ed una garanzia nei riguardi delle prerogative regionali.

Ma al di là delle formule inevitabilmente astratte, è apparsa sempre più intrinseca al nuovo quadro generale la rilevanza del principio di *collaborazione*. Esso è stato indirettamente enunciato dal DPCM del 12 settembre 2000 con il quale si è data attuazione alle disposizioni di conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni in materia di polizia amministrativa: "*Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza*".

Oggi, la materia trova, nelle nuove norme costituzionali introdotte nel 2001, i suoi principi regolatori fondamentali:

- ✓ l'articolo 117 che, nel riservare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia *ordine pubblico e sicurezza*, esclude quella relativa alla *polizia amministrativa locale*;
- ✓ l'articolo 118, primo comma, che fissa il criterio prioritario di attribuzione al Comune della generalità delle funzioni amministrative, in applicazione del principio di sussidiarietà, in concorso con quelli di differenziazione e adeguatezza;
- ✓ l'articolo 118, terzo comma, che affida alla legge dello Stato la disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza e della polizia amministrativa locale.

Su queste nuove norme la Corte Costituzionale, nei sei anni trascorsi dalla entrata in vigore del nuovo Titolo V, ha già prodotto una vasta giurisprudenza che in questa sede non si può non richiamare, sia pure per sommi capi.

In particolare, occorre richiamare gli indirizzi espressi intorno ai confini della materia dell'*ordine pubblico e della sicurezza* ed al principio costituzionale di *leale collaborazione*, che, pur essendo enunciato nella sede particolare dell'articolo 120 della Costituzione, sicuramente ha una valenza generale al di là dell'ambito procedurale dell'intervento sostitutivo dello Stato nei riguardi delle Regioni e degli enti locali.

La Corte ha innanzitutto chiarito che la *sicurezza*, cui ha riguardo l'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, attiene alle *misure inerenti la prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico* e non ad ogni altro aspetto che pure può avere riflessi sulla sicurezza. Così, ad esempio, ha escluso la riconducibilità al suddetto ambito di competenza dei profili di *sicurezza* presenti nelle materie della tutela dell'ambiente (sentenza n. 407 del 2002) o dell'approvvigionamento dell'energia elettrica (sentenze n. 6 del 2004 e n. 383 del 2005) o della sicurezza degli alimenti (sentenze n. 162 del 2004 e n. 95 del 2005): dunque, sicurezza della persona strettamente connessa a comportamenti umani intenzionalmente finalizzati a comprometterla.

Viceversa, la Corte ha escluso che la Regione possa rivendicare una competenza legislativa in materia di corpi di polizia giudiziaria e di sicurezza (sentenza n. 313 del 2003) e di circolazione stradale (sentenza n. 428 del 2004). Fondati motivi di orientamento generale possono trarsi dalle pronunce con le quali la Corte ha ricondotto alla competenza statale le misure di tutela dal rischio di aggressioni da parte di animali potenzialmente pericolosi (sentenza n. 222 del 2006) e la disciplina degli apparecchi di intrattenimento e di gioco di abilità installati nei locali pubblici (sentenza n. 235 del 2006).

Con altra fondamentale pronuncia (sentenza n. 134 del 2004), la Corte ha escluso che la Regione possa prevedere con legge la partecipazione dei Prefetti, o di organi giudiziari, ad *osservatori regionali per le politiche integrate di sicurezza*, rilevando come *"le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente ... Esse devono trovare il loro presupposto in leggi statali che li prevedano o in accordi con gli enti interessati"*.

Parimenti, la Corte ha escluso che la legge regionale possa affidare a organi dello Stato (Corpo forestale dello Stato, forze di polizia) la vigilanza sull'applicazione di prescrizioni introdotte in settori di competenza regionale, anche se in concorso con organi soggetti alla legislazione della Regione.

Tuttavia, con altra pronuncia (sentenza n. 105 del 2006), la Corte ha ritenuto la legittimità di una norma regionale che ha affidato ad un *comitato scientifico* il compito di presentare una relazione annuale sullo stato della sicurezza nella regione e di svolgere attività di studio e di ricerca in materia. Ciò, in quanto la prospettiva di indagine *meramente scientifica* che ispira la previsione esclude l'incidenza sulla competenza statale.

Dunque, la giurisprudenza costituzionale appare inequivocabilmente orientata ad escludere ogni possibilità, per gli organi della Regione, di assumere unilateralmente iniziative di coordinamento nell'area di contiguità tra la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e l'attività di polizia locale.

A latere di discipline convenzionali ed in attesa che la cooperazione nel particolare settore venga regolata dalla legge dello Stato ai sensi dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, è da ritenere che i rapporti restino sotto il pieno dominio del principio costituzionale di *leale collaborazione*, che quindi appare destinato ad assumere una valenza generale nelle relazioni tra i soggetti costitutivi della Repubblica.

Detto principio appare sempre più il perno intorno al quale ruota l'intero sistema dei rapporti tra Stato, Regioni, Comuni e Province. Per ciò, è fondamentale cogliere i termini in cui esso svolge la sua funzione.

Anche in questo caso, sono, ormai, diverse decine le sentenze con le quali, a decorrere dal 2003, la Corte Costituzionale ha chiarito i presupposti teorici, i contenuti prescrittivi ed i risvolti applicativi di questo principio.

Ma prima sono necessarie alcune ulteriori puntualizzazioni sulla portata della richiamata lettera h) dell'articolo 117 della Costituzione.

Innanzitutto va data una spiegazione del perché il legislatore costituzionale, mutando avviso rispetto a quanto disposto dal legislatore ordinario pochi anni prima (nel 1998, come si è visto), abbia abbandonato la formula della *polizia amministrativa regionale e locale* per optare per quella di *polizia amministrativa locale*.

È lecito leggere nella scelta la volontà di attestare l'esercizio della funzione *amministrativa* di polizia locale (e quindi l'organizzazione e i profili operativi ad essa connessi) in capo ai Comuni e alle Province, limitando il ruolo regionale in materia alla attività legislativa, al coordinamento dell'attività degli enti locali ed allo svolgimento di compiti di supporto agli stessi enti. E' chiaro, infatti, che in presenza della formula prescelta, essendo il conferimento delle funzioni amministrative dominato dal principio di sussidiarietà, ben difficilmente potrebbe legittimarsi la scelta della regione di conservare in capo a se stessa compiti operativi e gestionali di polizia locale diversi da quelli suindicati, di mero coordinamento e di supporto.

Altra questione attiene alla qualificazione della competenza legislativa regionale nella materia della *polizia amministrativa locale*: se si verta nell'area della competenza *concorrente* o in quella *residuale*. Senza entrare più di tanto nella questione, credo che essa vada vista alla luce della sentenza n. 213 del 2006 della Corte Costituzionale secondo la quale le materie non espressamente indicate tra quelle di competenza statale *esclusiva* o *ripartita* non devono automaticamente essere ricondotte all'area della competenza residuale della Regione, ma occorre verificare la sussistenza di un eventuale concorso di più livelli di competenza.

Infine, occorre accennare ai problemi connessi alla definizione, con legge statale, delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni. La questione è posta dal fatto che, sia nella materia *dell'ordine pubblico e della sicurezza* che in quella della *polizia amministrativa locale*, i titolari della potestà legislativa (rispettivamente, lo Stato e la Regione) sono chiamati ad attribuire l'esercizio delle rispettive funzioni amministrative applicando i noti principi enunciati nell'articolo 118, primo comma, della Costituzione. In altri termini, ciascun livello di governo - dal Comune alle amministrazioni dello Stato - potrebbe astrattamente essere destinatario di distinta attribuzione di funzioni amministrative.

Il che è ciò che già si registra per il Comune, il quale esercita, ai sensi dell'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, compiti inerenti l'ordine pubblico e la sicurezza, ed in parallelo funzioni amministrative di polizia locale.

Per ciò, è evidente che la *ratio* dell'aver affidato alla legge dello Stato la disciplina del coordinamento è di evitare che, in un'area di inestricabile contiguità, operino due sistemi paralleli, senza i necessari momenti di contatto; che l'irrinunciabile coordinamento tra l'esercizio delle funzioni inerenti all'*ordine pubblico e la sicurezza*, e quello della *polizia locale* resti ambigualmente affidato ad ambedue i soggetti titolari della potestà legislativa con intuibili disarmonie.

Ne consegue che, avendo la Costituzione affidato allo Stato la garanzia del coordinamento, la legge prevista dal terzo comma dell'articolo 118 è destinata ad introdurre un limite all'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di *polizia amministrativa locale*.

Ciò posto, fino a quando non verrà adottata detta legge speciale, è il principio di leale collaborazione a governare i rapporti tra Amministrazioni dello Stato e sistema delle autonomie nel particolare settore.

Nel tempo, la Corte ha avuto modo di precisare il ruolo fondamentale che il principio svolge nella attuazione della norma costituzionale (articolo 118) che consente allo Stato, anche nelle materie di *legislazione concorrente*, di attrarre nella propria competenza l'esercizio della funzione amministrativa in attuazione dei principi di *differenziazione* e di *adeguatezza*.

Cosicché la corretta applicazione del principio di *leale collaborazione* costituisce la prima garanzia delle prerogative di autonomia della Regione: infatti, la scelta del legislatore statale di assumere funzioni amministrative nelle materie regionali, oltre a dover riflettere i canoni della *proporzionalità* e della *ragionevolezza*, passa attraverso il diretto coinvolgimento della Regione, che deve concretizzarsi necessariamente in *intese* o *accordi*.

Ma anche fuori dall'ambito della competenza legislativa concorrente, il principio svolge una fondamentale funzione, come clausola generale di garanzia della unitarietà ed indivisibilità dell'ordinamento giuridico, secondo l'articolo 5 della Costituzione.

Può dirsi, infatti, che la leale collaborazione costituisce la clausola di chiusura del sistema, la formula attraverso la quale il rispetto dell'autonomia si concilia con la garanzia dell'unitarietà.

Perciò, la attuazione del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione non potrà prescindere dal declinare, anche nel settore della tutela della pubblica sicurezza, il verbo dettato da questo principio che pervade tutto l'ordinamento.

È una valenza generale che l'ordinamento ha già formalmente riconosciuto con la legge 5 giugno 2003, n. 131 (la legge che ha avviato l'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione), là dove ha affidato al rappresentante dello Stato nella Regione, cioè al Prefetto preposto all'Ufficio territoriale del Governo del capoluogo regionale, *le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione*.

Su queste basi credo di poter concludere con il ragionevole auspicio che l'attuazione del protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza siglato in questa Regione dia luogo - come sta già avvenendo - ad una sperimentazione positiva, che possa ispirare il Parlamento nella definizione del modello generale di coordinamento del complessivo sistema di tutela della convivenza civile.

LA NORMATIVA REGIONALE IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA

GIANFRANCO SPAGNUL*



* Direttore Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali – Direzione centrale relazioni internazionali e sistema autonomie locali.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- QUANDO LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA INIZIA AD OCCUPARSI DI SICUREZZA URBANA?
- L'EVOLUZIONE E LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI IN MATERIA PREVISTI DALLE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI DAL 2001 AL 2003.

Subito dopo l'entrata in vigore dell'articolo 159 del decreto legislativo 112 del 1998, che riservava allo Stato i compiti relativi all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica veniva rilanciato anche nel Friuli Venezia Giulia il dibattito politico sulle possibilità consentite alle regioni di contribuire alla realizzazione di quel sistema di regole per la ordinata e civile convivenza che l'opinione pubblica pareva richiedere pressantemente.

Dopo un primo tentativo nel 2000, che non poté trovare attuazione, dal 2001 al 2003 le leggi finanziarie regionali hanno previsto la concessione di contributi regionali per progetti di assicurazione delle comunità locali (stanziamenti di 2.500 euro, 1.300 euro e 1.300 euro).

Si è comunque trattato di interventi annuali, ancora privi di stabilità e diretti al sistema locale in modo non sufficientemente selettivo.

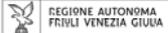


REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- I DUE FILONI DI INTERVENTO
 - a) I CONTRIBUTI A FAVORE DEI COMUNI PER I PROGETTI DI "RASSICURAZIONE CIVICA"
 - b) LE INIZIATIVE IN COLLABORAZIONE CON MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E MINISTERO DELL'INTERNO. COMODATI DI STRUMENTI INFORMATICI E INTERVENTI PER LA QUESTURA DI PORDENONE.

I progetti finanziabili comprendevano interventi per sistemi di videosorveglianza, per la formazione ed il coinvolgimento del volontariato locale, per il ristoro di danni subiti da cittadini ed altro ancora.

Nello stesso tempo furono attuati degli interventi per il contrasto dell'immigrazione clandestina, mediante la messa a disposizione degli uffici locali del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Interno di determinate attrezzature di rilevamento e di strumenti informatici e uno specifico intervento per l'ammodernamento tecnologico della Questura di Pordenone (300.000 euro).



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

INTANTO ...

- LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL TITOLO V CONDUCE STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI ALLA RICERCA DI NUOVI RUOLI
- IL DIBATTITO SULL'ASSETTO DELLA POLIZIA LOCALE E LA SICUREZZA URBANA IN SEDE DI CONFERENZA DELLE REGIONI, ANCI E UPI PORTA AL PROGETTO DI LEGGE NAZIONALE DEL 2003 CONDIVISO DA REGIONI ED ENTI LOCALI (AC 883 E AS 356).

La riforma costituzionale del 2001 ha frattanto ridisegnato, senza rivoluzionarle, le competenze normative delle regioni, concernenti la polizia amministrativa e dello Stato, concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza.

Regioni, province e comuni, fin dal 2003 hanno elaborato un progetto di legge per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza, presentato ai due rami del parlamento e ora oggetto di messa a punto degli emendamenti in sede di tavolo tecnico.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- NEL FRIULI VENEZIA GIULIA SONO STATI ATTIVATI NUOVI INTERVENTI SPERIMENTALI NEL CAMPO DELLA SICUREZZA URBANA.
 - a) LA LEGGE REGIONALE DI ASSESTAMENTO DEL BILANCIO 2005 HA PREVISTO 150.000 EURO PER I COMUNI CON FORTI CORRENTI IMMIGRATORIE;
 - b) LA LEGGE REGIONALE FINANZIARIA 2006 HA PREVISTO CHE IL FONDO REGIONALE PER LA PROTEZIONE CIVILE SOSTENESSE GLI ONERI PER L'INTERCONNESSIONE CON LA SALA OPERATIVA DELLA PROTEZIONE CIVILE

La legge regionale 15 del 2005 (articolo 2) ha stanziato al fine di garantire la sicurezza del territorio 150.000 euro per i comuni nei cui territori si verifichi una forte corrente immigratoria, originata da forti concentrazioni industriali e da una elevata presenza di lavoratori temporanei.

La legge regionale 2 del 2006 (articolo 6) ha previsto l'incentivazione dell'adeguamento tecnologico delle forze di polizia locale al fine dell'integrazione operativa con le forze dello stato e dell'interconnessione con la sala operativa della polizia locale, con le risorse del fondo regionale per la protezione civile.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

OGGI:

- IL PROTOCOLLO D'INTESA IN MATERIA DI POLITICHE INTEGRATE DI SICUREZZA URBANA STIPULATO IL 27 MARZO 2007 FRA REGIONE E MINISTERO DELL'INTERNO
- LA NUOVA NORMATIVA SU ORDINAMENTO DELLA POLIZIA LOCALE E POLITICHE DI SICUREZZA. IL DISEGNO DI LEGGE 270 AL CONSIGLIO REGIONALE DAL 17 AGOSTO 2007

Arrivando all'attualità, ora i dati salienti sono costituiti dal protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza urbana stipulato il 27 marzo 2007 fra Regione e Ministero dell'Interno e dal disegno di legge 270 sull'ordinamento della polizia locale e le politiche di sicurezza costruito in esito alla collaborazione con un tavolo tecnico formato da comandanti della polizia municipale ed all'intesa conseguita in sede di consiglio delle autonomie locali.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- IL "PROTOCOLLO SICUREZZA" PREVEDE QUATTRO PROGETTI DA ATTUARE IN COLLABORAZIONE TRA MINISTERO DELL'INTERNO E REGIONE:
 1. LA FORMAZIONE CONGIUNTA
 2. I PATTI LOCALI PER LA SICUREZZA
 3. IL SISTEMA INFORMATIVO COMUNE
 4. LA INTERCONNESSIONE FRA LE SALE OPERATIVE

Il progetto 1 prevede l'attivazione di seminari congiunti di aggiornamento professionale per il personale delle forze di polizia e dei corpi di polizia locale.

Il progetto 2 sancisce il sostegno alla stipulazione di patti locali di sicurezza integrata fra prefetture ed enti locali.

Il progetto 3 dà avvio alla sperimentazione di un sistema informativo comune per la rilevazione di fenomeni di criminalità, disordine urbano e inciviltà.

Il progetto 4 stabilisce di realizzare, in fasi successive, un programma di interconnessione fra sale operative della polizia di stato, dell'arma dei carabinieri e della polizia locale.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



- IL PROTOCOLLO SICUREZZA E' SOSTENUTO DALLE RISORSE MESSE IN CAMPO DALLA REGIONE CON LA LEGGE DI ASSESTAMENTO DEL 2007.

SI TRATTA DI:

- 250.000 EURO PER IL PROGETTO 3
- 50.000 EURO PER IL PROGETTO 4

La legge regionale 22 del 2007 (assestamento del bilancio 2007) ha stanziato 250.000 euro per l'attuazione del sistema informativo comune previsto dal progetto 3 e 50.000 euro per l'attuazione, anch'essa in via sperimentale, della interconnessione fra sale operative.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



- IL DISEGNO DI LEGGE 270 PREVEDE, AL CAPO III, GLI INTERVENTI PER LA SICUREZZA URBANA E TERRITORIALE E FINANZIA :

- a) "PROGETTI LOCALI PER LA SICUREZZA" (ART. 16) E
- b) "PATTI LOCALI DI SICUREZZA URBANA" (ART. 17)

Il disegno di legge 270, attualmente all'esame del consiglio regionale, contiene un capo (III) dedicato agli interventi per la sicurezza urbana e territoriale, articolati nei progetti locali per la sicurezza (articolo 16) e nei patti locali di sicurezza urbana (articolo 17).



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- I PROGETTI LOCALI PER LA SICUREZZA URBANA POSSONO RIGUARDARE:
 - a) IL POTENZIAMENTO DEL PARCO VEICOLARE, DEI COLLEGAMENTI TELEFONICI, TELEMATICI, DEI SERVIZI INFORMATICI, DEGLI APPARATI RADIO E DEI SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA;
 - b) L'ADEGUAMENTO DELLE SEDI DEI CORPI E SERVIZI DI POLIZIA LOCALE E LA MODERNIZZAZIONE DELLE SALE OPERATIVE;

I progetti possono prevedere cinque tipologie di interventi. Le prime due sono:



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- c) LA REALIZZAZIONE DI INIZIATIVE VOLTE ALLA QUALIFICAZIONE DEI SERVIZI DI POLIZIA LOCALE E ALL'ISTITUZIONE DEL "VIGILE DI QUARTIERE";
- d) LO SVILUPPO DI INIZIATIVE DI MEDIAZIONE CULTURALE E REINSERIMENTO SOCIALE;
- e) LE INIZIATIVE FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DEI FENOMENI DI VIOLENZA E AL CONTROLLO DELLE ZONE A RISCHIO.

Come si può vedere si tratta di interventi che possono non competere ai servizi di polizia municipale.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- I PATTI LOCALI DI SICUREZZA URBANA VEDONO COME PROTAGONISTI UNO O PIU' SINDACI E PREVEDONO IL COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI DECENTRATI DELLO STATO, DELLE PROVINCE E DI ALTRI ENTI ED ASSOCIAZIONI PRESENTI SUL TERRITORIO.
- ESSI COMPRENDONO:
 - a) L'ANALISI DEI PROBLEMI DI SICUREZZA URBANA PRESENTI SUL TERRITORIO;
 - b) IL PROGRAMMA DEGLI INTERVENTI DA REALIZZARE E LE AZIONI PREVISTE.

Invece i patti locali di sicurezza urbana, che si armonizzano con le intese locali previste dal progetto 2 del protocollo sicurezza.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

- UN REGOLAMENTO REGIONALE DISCIPLINERA' NEL DETTAGLIO PROCEDIMENTO E CRITERI PER LA CONCESSIONE ED EROGAZIONE DEI FINANZIAMENTI
- SARA' QUINDI RILEVANTE LA FILOSOFIA CHE ISPIRERA' LA DISCIPLINA ATTUATIVA DELLA LEGGE

In conformità con quanto previsto dalla legge regionale 7 del 2000 sul procedimento amministrativo, un regolamento disciplinerà i criteri e le modalità per l'assegnazione dei contributi regionali agli enti locali. Si tratterà di una fase molto delicata per adottare i criteri che possono consentire di caratterizzare il canale contributivo.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



IL FINANZIAMENTO REGIONALE DELLA SICUREZZA

- LE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INTERVENTI A FAVORE DELLA SICUREZZA URBANA ASSOMMANO A 1.300.000 EURO PER IL 2007 (1.100.000 PER I PROGETTI, 200.000 PER I PATTI)
- ANCHE QUALORA LA LEGGE SIA PROMULGATA NEL 2008 E' TUTTAVIA PREVEDIBILE CHE LE RISORSE, CHE SARANNO PREVISTE DALLA LEGGE FINANZIARIA, SIANO DI ANALOGO AMMONTARE



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



GRAZIE PER LA VOSTRA ATTENZIONE

Coordinamento delle Forze di Polizia e prospettive in materia di sicurezza integrata

COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA E PROSPETTIVE IN MATERIA DI SICUREZZA INTEGRATA

LAURA LEGA*

Sono onorata di essere qui con voi in questa giornata che segna non solo l'avvio del progetto relativo alla formazione ed all'aggiornamento congiunto delle forze di polizia statali e dei corpi di polizia municipale e provinciale, ma che simbolicamente dà il via, più complessivamente, al *Protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza urbana* stipulato qui a Trieste lo scorso 27 marzo 2007.

Con la sottoscrizione del Protocollo, il Ministero dell'Interno e la Regione Friuli Venezia Giulia hanno inteso porre le basi per la realizzazione, nel rispetto delle rispettive attribuzioni, di un esempio efficace di solidarietà interistituzionale, mediante l'adozione di strategie di azione condivise e mirate, capaci di operare in maniera organica ed incisiva in materia di sicurezza.

Si tratta, va sottolineato, di un impegno significativo che segna l'apertura di una nuova stagione.

Non c'è dubbio che il governo della sicurezza conosce non da oggi termini di approccio che vedono una crescente collaborazione tra Stato ed istituzioni territoriali, tuttavia l'Intesa segna un ulteriore passo in avanti e dà concretezza all'impegno che sta emergendo di recente a guidare un processo di ridefinizione del sistema della sicurezza che si muove verso un più significativo coinvolgimento degli attori locali.

Con la stipula del "Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI" (20 marzo 2007) che ha sancito un accordo quadro propedeutico alla successiva stipula in sede locale di disposizioni pattizie in materia – già sottoscritte in molte città metropolitane (Roma, Milano, Torino, Cagliari, Catania, Genova, Bari ma poi anche Vicenza) con l'adesione delle Regioni e delle Province, ai quali hanno fatto da battistrada il "Patto per Napoli Sicura" (il 3 novembre 2006) ed il "Patto Calabria Sicura" (16 febbraio 2007) - si è aperta infatti una nuova prospettiva nell'approccio strategico in materia.

In tale quadro, il Protocollo siglato qui a Trieste assume un ruolo paradigmatico sia in termini contenutistici che metodologici, che lo fa considerare un "laboratorio istituzionale" ed un potenziale modello di lavoro da esportare in altre realtà.

Va detto da subito che la sostanziale novità è costituita dal fatto che gli attori istituzionali sono stati investiti di progettualità e di responsabilità comuni dando vita ad una vera "sussidiarietà efficiente". Nella consapevolezza di fondo che il territorio è il focus strategico e che, conseguentemente, il controllo di questo è un problema da affrontare sinergicamente le iniziative in corso di realizzazione non sono state un oggetto perseguito unilateralmente, ma il frutto di un impegno comune che vede affiancati Stato ed gli Enti territoriali per arrivare a mettere in campo iniziative strutturali e non squisitamente emergenziali destinate ad incidere permanentemente sul territorio.

* Direttore Ufficio Affari Generali e Giuridici dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia – Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

Due i punti cardine che sembrano segnare il cambio di passo. Da un lato, *in primis*, contenutisticamente, siamo in presenza di una forte responsabilizzazione di tutti i soggetti istituzionali, centrali e locali, che si è tradotta in una contribuzione effettiva di *know-how* e risorse da parte di ciascuno. Diversamente che nel passato, infatti, al di là degli impegni-manifesto - talora anche di alcuni protocolli rimasti solo sulla carta - gli attori sono stati tutti chiamati ad una partecipazione proattiva concreta, visibile e quantificabile, nella consapevolezza ormai comune che le sfide per la sicurezza si giocano con un impiego effettivo di conoscenze, professionalità e risorse che ognuno, quindi, in ragione delle proprie disponibilità, deve mettere a fattor comune.

Dall'altro, metodologicamente, si è messo in campo un *modus operandi* che istituzionalizza la saldatura tra i diversi livelli di governo, dando concretezza ad un sistema relazionale, qual è quello costituzionalmente oggi emergente, che punta a superare le separazioni funzionali per garantire un quadro di unitarietà. Un tavolo di lavoro "permanente" che ha visto, nel rispetto delle rispettive competenze ed attribuzioni, elaborare insieme le strategie di azione per l'area d'interesse.

Si tratta di un impegno che vede coinvolta l'Amministrazione dell'Interno sia in sede centrale che, con i propri uomini, sul territorio e quale Responsabile del coordinamento generale dell'Intesa, a questo riguardo, desidero ringraziare il mio team di lavoro che sta prodigandosi senza risparmio per garantire la piena riuscita dell'operazione.

Sono onorata, dicevo, perché questa occasione seminariale consente di condividere i contenuti dei progetti previsti dal Protocollo - che saranno oggetto d'illustrazione nel corso dei lavori - ed esplorarne le potenzialità con la platea che ho di fronte che è composta da donne e uomini che "fanno" il "sistema sicurezza", garantendo quotidianamente la convivenza civile nelle nostre città e che ben conoscono luci ed ombre di questo sistema.

Non c'è alcun dubbio che il tema della sicurezza costituisca oggi uno dei punti nevralgici dell'agenda istituzionale. "Sicurezza" sia quale presidio ineludibile di uno Stato democratico che deve assicurare ai cittadini le massime garanzie di libertà ma, altresì, quale prerequisito fondamentale per lo sviluppo delle attività economiche e della competitività dell'intera collettività. "Sicurezza" quindi come bene singolo ma, anche, come bene plurale, di assoluta centralità per lo sviluppo del Paese.

Fenomeni come quello del terrorismo ed eventi legati alla grande o piccola criminalità che vanno a fondersi nel quotidiano con quelli di illegalità diffusa e di degrado sociale rendono, com'è noto, fortemente attuale e pressante tale tema.

Siamo di fronte ormai da qualche anno ad una crescita esponenziale della domanda di sicurezza che è connessa nelle nostre società occidentali ad un fenomeno complesso che chiama in causa non solo i rischi "reali" ad essa relativi, bensì anche la "percezione" che ognuno ne ha. Oggi chi fa strategie in materia è chiamato a confrontarsi, infatti, non solo con i dati oggettivi ma, altresì, con la necessità di assicurare anche una "sensazione" di sicurezza che è strettamente connessa con il territorio. Questo è oggi il focus su cui si concentra l'attenzione, giacché la domanda di sicurezza si misura con le comunità di riferimento, con il livello ed i valori propri che caratterizzano la vita e l'identità civica nella quale quella comunità si riconosce.

Da qui la consapevolezza che il tema della sicurezza vada affrontato in termini integrati, coniugando le tradizionali competenze statuali con una parallela capacità di risposta che deve essere offerta su base locale dai soggetti istituzionalmente presenti sul territorio. Fare sicurezza oggi, in sostanza, significa lavoro di squadra.

In tale quadro di ricerca di strategie globali ed efficaci certamente focale è, *in primis*, il tema del coordinamento delle forze di polizia.

Vale la pena premettere al riguardo talune considerazioni che ritengo utile portare alla vostra attenzione quali elementi di spunto per una più ampia riflessione.

L'esigenza di garantire da un lato la composizione di interessi, competenze ed iniziative e, dall'altro, la gestione efficace delle risorse a fronte di una crescita esponenziale di soggetti ed articolazioni di strutture dotate di autonomia ordinamentale ed organizzativa, costituisce ormai da tempo una presenza pressante nel nostro sistema che ha trovato negli anni una risposta nella formula del "coordinamento" attraverso la quale è stata tessuta una rete di rapporti che ha garantito un efficace governo delle situazioni complesse.

La nozione di coordinamento, va ricordato, trova fonte autorevole già nella nostra Carta costituzionale dove se ne parla al massimo livello politico-istituzionale con l'articolo 95 che affida al Presidente del Consiglio dei Ministri, sia pur con un ruolo di sovraordinazione, il coordinamento dell'attività dei Ministri per il mantenimento dell'unità dell'azione di governo e, parimenti, all'articolo 41 in materia di economia, all'articolo 47 in materia creditizia.

È però con il decentramento funzionale operato nel sistema amministrativo e con la progressiva devoluzione delle funzioni statuali ad altri e nuovi soggetti, che il coordinamento entra prepotentemente nella scena ordinamentale. In un quadro di coesistenza di una pluralità di soggetti chiamati ad interagire ai quali l'ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità, il ricorso a tale formula organizzatoria dà risposta a quell'esigenza di armonizzazione dei singoli per il raggiungimento dell'interesse generale, nel rispetto del principio dell'imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione. È il caso di evidenziare che il coordinamento appare in sostanza come espressione emblematica di una democrazia pluralista che punta a garantire la libertà dei singoli e che esprime un sistema di poteri pubblici fortemente orientato verso l'affermazione dell'autonomia di ciascuno di essi. Da qui l'esigenza d'integrare le competenze garantendo la riconduzione ad unità del sistema.

Ampiamente consolidata al riguardo l'esperienza maturata dai Prefetti sul territorio che storicamente hanno riflesso la dimensione unitaria e coerente dell'ordinamento. Tralasciando di ripercorrere il lungo cammino fatto al riguardo, non c'è dubbio che la figura prefettizia costituisca il punto di riferimento tradizionale in materia. A far data dagli anni '70, in coincidenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale, si avverte la necessità di rafforzare e sviluppare il potere di coordinamento, già ampiamente e positivamente esercitato dal Prefetto per il governo di relazioni interorganiche in un contesto caratterizzato da un crescente policentrismo autarchico. Grazie ad esso viene così assicurata la gestione coordinata ed unitaria di una molteplicità di interessi tipici di una società sempre più articolata.

La crescita esponenziale dei soggetti istituzionali e l'istituzionalizzazione crescente di centri di riferimento ha prodotto nel tempo una dilatazione di tale funzione a tutti quei settori di attività che per l'incidenza della competenza di più soggetti, presentano una gestione complessa e la necessità di pervenire ad una decisione condivisa. Il suo limite, va detto, è tuttavia costituito dall'autonomia istituzionale, ordinamentale ed organizzativa dei suoi stessi destinatari.

Fatta tale generale premessa che ci ha consentito d'inquadrare sistematicamente la figura del coordinamento nel nostro quadro ordinamentale occorre passare al coordinamento più specificamente delle forze di polizia.

Il coordinamento in materia trova la propria disciplina organica, com'è noto, nella legge 1° aprile 1981, n. 121, che dedica proprio ad esso, specificamente, il Capo I "Amministrazione della pubblica sicurezza e coordinamento delle forze di polizia" a testimonianza del rilievo ad esso riconosciuto.

Tralasciando di considerare lo scenario politico-istituzionale che ha fatto da sfondo all'approvazione della legge, preme sottolineare che questa ha dato risposta a quell'esigenza di coordinamento delle forze di polizia che da tempo si avvertiva in modo forte nel nostro Paese. Alla base due fattori: il primo, di natura istituzionale, concerne la compresenza di diversi organismi con compiti e funzioni in materia, il secondo, relativo alla necessità di garantire una risposta forte ed efficace all'espansione dei fenomeni criminali.

La Legge 121 configura un vero e proprio "sistema nazionale della sicurezza" delineando un'architettura organica che punta a razionalizzare competenze e risorse nel quadro di una ridefinizione complessiva degli apparati esistenti. Nodale in tale operazione il ruolo riconosciuto alla funzione di coordinamento considerata un punto di snodo per un efficace strategia in materia di sicurezza. Il modello sistemico delineato dalla legge istituzionalizza così da un lato il rapporto necessitato tra i molteplici soggetti chiamati a concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e, parallelamente, individua gli organismi titolari del potere di coordinamento per il raggiungimento del fine comune.

I riferimenti legislativi ai soggetti titolari del potere di coordinamento sono molteplici. Preme evidenziare in questa sede che al Ministro dell'Interno è attribuita la responsabilità, a livello politico, del coordinamento

dei compiti e delle attività delle forze di polizia. Il Ministro dell'Interno, per le sue funzioni di alta direzione e di coordinamento, si avvale del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, del quale fanno parte tutti i vertici delle forze di polizia nel cui ambito, peraltro, il Capo della Polizia, Direttore generale della pubblica sicurezza, assume una specifica posizione di sovraordinazione funzionale rispetto ai suoi omologhi, dovendo tradurre in termini operativi le direttive adottate dal Ministro quale autorità nazionale della pubblica sicurezza.

Al Dipartimento della pubblica Sicurezza la legge attribuisce la responsabilità a livello centrale dell'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del coordinamento tecnico operativo delle forze di polizia. Nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia è affidato all'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle forze di polizia, che assolve sia una funzione ausiliaria del Ministro che strumentale per l'attuazione della politica dell'ordine e sicurezza pubblica, da questi indicata. Non può tralasciarsi un cenno in questa sede che il rilievo riconosciuto dalla legge alla funzione della formazione interforze è testimoniato dalla previsione di apposite strutture formative come la Scuola di formazione interforze che negli anni si è guadagnata un ruolo crescente in materia riconosciuto non solo a livello nazionale ma anche oltre confine.

Parallelamente, a livello periferico la legge n. 121 attribuisce al Prefetto ed al Questore, rispettivamente a livello politico-amministrativo ed a livello tecnico-operativo, la responsabilità del coordinamento a livello provinciale delle attività e dei servizi in materia di ordine e sicurezza pubblica. Nell'espletamento di tale funzione il Prefetto si avvale del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica che è organo ausiliario di consulenza. Preme evidenziare che la disciplina al riguardo ha visto negli scorsi anni una rilevante evoluzione che ha portato all'allargamento della partecipazione a vari soggetti istituzionali. *In primis* ai Sindaci dei comuni capoluogo, al Presidente della provincia ed ai Sindaci di altri comuni se interessati alla discussione (articolo 160, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nel testo integrato dal decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279). Partecipano le autorità locali di pubblica sicurezza, i responsabili delle Amministrazioni dello Stato interessate, con particolare riguardo ai responsabili dei competenti uffici dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo delle Capitanerie di Porto e, d'intesa con il Presidente della provincia o con il Sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della Polizia municipale (articolo 16, della legge 26 marzo 2011, n. 128). Peraltro, va rilevato che già da prima soggetti diversi da quelli elencati nelle previsioni della legge 121 del 1981 potevano partecipare se invitati.

Centrale la funzione del Prefetto sul territorio in materia di coordinamento delle forze di polizia. La figura prefettizia sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia di ordine e sicurezza pubblica, assumendo la responsabilità generale del loro mantenimento ed assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza nella provincia. In tale quadro va sottolineato che al Prefetto è affidata la realizzazione in provincia, nell'ambito delle direttive impartite dal Ministro, di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Quanto alle forze di polizia nei cui confronti si esplica il potere di coordinamento la legge esplicitamente (articolo 16, legge 121 del 1981) individua quelle alle quali spetta lo svolgimento delle funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica: la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, quale "Forza Armata in servizio permanente di pubblica sicurezza", il Corpo della Guardia di Finanza, per il concorso "ordinario" al mantenimento dell'ordine e sicurezza pubblica. Vengono altresì considerate forze di polizia e possono essere chiamate a concorrere a titolo "eventuale" nell'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo della Polizia Penitenziaria e il Corpo Forestale dello Stato.

Preme evidenziare che al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e di rafforzare il coordinamento operativo delle forze di polizia con Direttiva del 1992 il Ministro dell'Interno ha disposto il consolidamento dei comparti di specialità delle forze di polizia a competenza generale, prevedendo a tal fine, che la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri dovessero tener conto dell'esigenza di sviluppare le potenzialità operative dei rispettivi comparti di specializzazione.

Il sistema dei comparti di specialità, fondato sul riconoscimento di specifiche attribuzioni della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri, è stato oggetto, recentemente, di una riformulazione che ha dovuto tenere in debito conto le nuove funzioni di livello generale attribuite alla Guardia di Finanza e al Corpo forestale dello Stato.

Fermi restando i compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, rimessi dalla legge 121 del 1981 a ciascuna Forza di polizia ed ai suoi appartenenti, nella ridefinizione dell'assetto dei comparti di specialità delle forze di polizia a competenza generale e nella connessa individuazione di ulteriori ambiti di intervento, rimessi alla competenza esclusiva o prevalente di singole forze di polizia, si è avvertita l'esigenza di valorizzare, in coerenza con i nuovi assetti normativi, la presenza di strutture operative che abbiano sviluppato una particolare qualificazione in specifici ambiti di indagine e che si pongono come i referenti principali per lo svolgimento delle attività di polizia afferenti a tali specifici settori.

Per queste ragioni il Ministro dell'Interno ha, con decreto del 28 aprile 2006, emanato delle nuove direttive al riguardo, specificando che all'attribuzione di un comparto di specialità e alla individuazione di ambiti di intervento rimessi alla competenza esclusiva o prevalente di una Forza di polizia debba conseguire che "solo la Forza di polizia prescelta ha facoltà di creare strutture deputate all'esercizio di quella funzione e che essa, inoltre, costituisce per le altre forze di polizia il fondamentale polo di gravitazione informativa e di analisi".

In questa rinnovata ottica spetta al Prefetto garantire che gli indirizzi del Ministro dell'Interno trovino corretta esecuzione in Provincia e che sia assicurata l'armonizzazione dei servizi di controllo del territorio da affidare a ciascuna forza di polizia.

Da quanto sin qui detto risulta evidente che la funzione di coordinamento si esplicita in misura particolarmente significativa in relazione alle forze di polizia, rappresentando il perno della "tenuta" del "sistema nazionale di sicurezza" così come delineato dalla legge 121 del 1981.

"Coordinamento" in tale ambito significa razionale ed efficace impiego delle forze di polizia, nel rispetto delle peculiarità funzionali e territoriali di ciascuna, senza sovrapposizioni e con un utilizzo mirato ed efficiente delle risorse. "Coordinamento" come confronto costante e positivo tra esperienze e know-how diversi, ma dove la realizzazione di obiettivi comuni deve esaltare le singole specificità, evidenziando i singoli ruoli ed i diversi livelli di responsabilità operativa. "Coordinamento", infine, anche come più efficiente gestione delle risorse, con la definizione di modalità comuni di approvvigionamento dei mezzi e la distribuzione razionale delle risorse e dei mezzi.

Se pertanto la necessità di un agire comune, di garantire la piena funzionalità del sistema sicurezza ha trovato proprio nella formula del coordinamento una chiave di azione imprescindibile, tale esigenza, fino ad oggi chiusa nell'alveo delle forze di polizia, sembra venirsi progressivamente a manifestare con riguardo ad una platea più ampia di soggetti.

Ho già sottolineato in premessa come il tema della sicurezza costituisca uno snodo cruciale delle politiche pubbliche e che su di esso si gioca la credibilità del nostro Paese e la sua crescita sia in termini economici che sociali. La centralità della sicurezza è evidente sia quale primario diritto del singolo, prerequisito per il godimento degli stessi diritti fondamentali (alla vita, alla libertà di azione, di pensiero, alla proprietà), che quale diritto di relazione tra il singolo ed il sistema sociale, presupposto per le attività economiche e, più in generale, per la competitività dell'intera collettività.

La domanda di sicurezza è oggi, com'è noto, in crescita esponenziale e, in talune aree del Paese, è spesso intrecciata ad una domanda di *safety* legata a quella "percezione" della sicurezza, dianzi accennata, che a sua volta è direttamente connessa al livello della qualità della vita avvertito – anche talora al di là dei dati riscontrabili - in un dato ambito territoriale.

La velocità di trasformazione della società ed in particolare delle città costituisce un motivo di forte disorientamento che genera un sentimento d'insicurezza. È evidente quindi la diretta connessione del tema con la comunità di riferimento e con il livello ed i valori propri che ne caratterizzano la vita e l'identità civica nella quale la comunità si riconosce. La sicurezza è quindi un bene e un valore nazionale la cui percezione è però a livello locale.

E questo duplice dimensionamento – nazionale e locale – è la cifra con la quale sembra ormai in via consolidata essere affrontato il governo della sicurezza. È evidente infatti la consapevolezza della necessità di un approccio in termini integrati, coniugando le competenze statuali, che s'identificano con quelle tradizionali in materia di ordine e sicurezza, con una parallela capacità di risposta che deve essere offerta su base locale dai soggetti istituzionalmente preposti sul territorio.

D'altronde, la nuova fase competitiva indotta dalla globalizzazione, le opportunità ed i problemi derivanti dall'allargamento dell'Unione europea a 25 Paesi, gli effetti dei flussi migratori e di una crescente polarizzazione sociale hanno portato alla ribalta il ruolo delle aree urbane e metropolitane. È nelle città che sono presenti le funzioni economiche e culturali più innovative ed in grado d'incidere sulla collocazione dell'Italia nelle sfide europee e mondiali e, parallelamente, è proprio nelle città che si manifestano le maggiori criticità in termini di nuove povertà e di non sostenibilità dello sviluppo.

I termini di tale relazione dinamica possono agevolmente essere riscontrati nei crescenti modelli di collaborazione istituzionale messi in campo già dal 1998 dalle istituzioni deputate alla sicurezza che hanno dato vita a quel fenomeno di "sicurezza integrata" che ha visto svilupparsi negli ultimi anni un notevole numero di "protocolli" per la sicurezza.

Tali forme di cooperazione negoziata hanno espresso l'esigenza di utilizzare strumenti di collaborazione che consentano di integrare le politiche della sicurezza con l'educazione alla legalità e le politiche sociali, di competenza delle regioni e degli enti locali. Sinergia di competenze quindi che si è mossa in una concezione allargata di sicurezza che associa alla prevenzione ed al contrasto del crimine, la realizzazione di azioni d'inclusione sociale, di promozione culturale, di attenzione al mercato del lavoro di sostanziale incremento della percezione della sicurezza da parte della collettività locale.

Un fenomeno che ha trovato formalizzazione nel principio sintetizzato nell'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2000, in materia di polizia amministrativa locale, per il quale lo Stato, le regioni e gli enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, anche attraverso la predisposizione e la realizzazione di specifici progetti concertati, in un'accezione ampia ed articolata di sicurezza, che va oltre l'ottica tradizionalmente repressiva ed al controllo esclusivamente finalizzato al perseguimento dell'illecito, ma si estende a comprendere – in una prospettiva di prevenzione globale – forme diverse capaci di incidere sul tessuto sociale ed economico.

Si è trattata di un'esperienza ricca (più di centotrenta i contratti per la sicurezza stipulati negli ultimi anni tra prefetture e comuni) ed aperta anche ad attori non istituzionali del territorio che sono entrati nella *governance* per assicurare la partecipazione allargata di vasti settori della società civile. Ciò ha consentito di immaginare percorsi mirati alle singole realtà locali, tarati sui bisogni specifici di un territorio.

Va senz'altro sottolineato il grande significato di tale paniere di esperienze in un concetto prima sconosciuto di sicurezza partecipata dove si assiste alla volontà comune a dare vita ad una azione congiunta e concertata delle forze attive e responsabili del Paese che in nome del bene della sicurezza democraticamente condividono obiettivi ed azioni.

Vale la pena evidenziare il ruolo del Prefetto che in tale ambito ha sancito la saldatura tra la funzione di autorità provinciale di pubblica sicurezza ad esso spettante e quella di rappresentante dello Stato sul territorio che lo vede quale interfaccia delle regioni e delle autonomie locali nel quadro di un sistema di relazioni improntato alla "leale collaborazione".

In una prospettiva di sicurezza partecipata, la collaborazione istituzionale dello Stato con le regioni e gli enti territoriali, finalizzata a garantire le necessarie sinergie in tema di iniziative per il miglioramento della convivenza civile e della sicurezza dei cittadini, può dirsi oggi quindi un modello consolidato, concretizzatosi nelle numerose forme di accordi, protocolli d'intesa e contratti di sicurezza stipulati in questi anni. Con questi si è aggiornata la dinamica delle relazioni istituzionali nella quale gli enti locali diventano parti attive nel processo di attuazione del "prodotto sicurezza", realizzando, anche con l'aiuto di associazioni rappresentative di specifiche esigenze della società civile, una forte valorizzazione del concetto di sicurezza partecipata.

Va sottolineato al riguardo, in particolare, come mediante tali strumenti di legalità le istituzioni locali hanno proceduto a formalizzare l'impegno per l'attuazione di una serie di interventi prioritari per garantire:

- ✓ un più stringente controllo del territorio mediante il potenziamento dei sistemi di videosorveglianza, il controllo dell'abusivismo commerciale ed ambulante, il controllo della circolazione e del traffico;
- ✓ un efficace contrasto alla criminalità, migliorando la qualità delle informazioni sugli esercizi pubblici; introducendo specifici obblighi da parte della stazione appaltante di fornire alla Prefettura i dati relativi alle società e/o alle imprese, anche in sub-appalto, per l'assegnazione di lavori seppure per importi inferiori a quelli previsti dalla normativa, nonché per le forniture in ogni forma assegnate; l'istituzione di osservatori provinciali per la trasparenza degli appalti;
- ✓ misure per la prevenzione del racket e dell'usura;
- ✓ iniziative di coesione sociale (segnalazione di degrado sociale ed urbano; integrazione sociale per gli immigrati; contrasto del lavoro nero; promozione degli interventi contro la violenza e lo sfruttamento sessuale dei minori; prevenzione dell'inquinamento ambientale; politiche integrate di sicurezza anche in tema di assistenza alle vittime della violenza);
- ✓ collaborazione tra i soggetti locali interessati (itinerari didattici di educazione alla legalità per le scuole; tutela delle fasce deboli vittime di reato, integrazione culturale e sociale delle donne immigrate; tavoli di lavoro tematici con organismi del terzo settore).

È da ritenere che tale impostazione pluralistica e partecipativa della sicurezza sia destinata a trovare sempre più ampio sviluppo in una linea che, tuttavia, sappia coniugare il partenariato con la imprescindibile centralità dello Stato nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La costruzione di tale nuovo sistema relazionale tra le diverse componenti del sistema ruota tutto intorno al principio chiave della *leale collaborazione*. Ne deriva che il "fare insieme", oltre ad essere un effetto fisiologicamente reclamato dallo stesso assetto policentrico per una complessiva funzionalità del sistema, è oggi un vero e proprio obbligo derivante dal richiamato principio costituzionale che impone la cooperazione e la coesione tra i vari soggetti pubblici e che deve trovare traduzione concreta nella ricerca di moduli di azione che vadano verso la messa a fattor comune delle competenze e delle risorse.

Da qui discende, com'è di tutta evidenza, la consapevolezza che nel prossimo futuro si dovrà assistere ad un crescente ricorso ad un modello di azione di *governance*, piuttosto che di *government*, di una strategia di approccio cioè che garantisca, in un quadro di sussidiarietà, la capacità di dar vita ad un processo di "governo" dei bisogni che poggi sul concorso delle competenze di tutte le componenti istituzionali ivi presenti, dando vita ad una piena cooperazione.

Siamo di fronte non c'è dubbio ad uno scenario in forte evoluzione che presenta grandi stimoli di novità da valutarsi, peraltro, con un'attenzione particolare, al fine di evitare sovrapposizioni o, al contrario, frammentazioni nell'esercizio di una funzione così delicata quale quella della sicurezza e rischi di squilibri tra le diverse aree del Paese.

Un'esigenza forte, quindi, di garantire una responsabilità unitaria nazionale a fronte della diffusione del potere pubblico e del rischio connesso di dilapidazione delle pubbliche potestà, ma che non deve significare chiusura aprioristica rispetto al nuovo e rifiuto di garantire agli Enti territoriali il loro ruolo di enti esponenziali della propria collettività.

È da ritenere allora che il "governo" della sicurezza vada ricondotto ad una visione di "sistema" che assicuri in ogni area del Paese analoghi livelli di trattamento, ed una gestione unitaria da parte di tutte le Istituzioni - centrali e locali - che a vario titolo hanno o rivendicano un ruolo in materia, cui consegua peraltro un'effettiva assunzione di responsabilità di ciascuno.

La *sicurezza*, d'altronde, è oggi un *sistema aperto* in relazione continua e crescente con l'ambiente per cui appare inconsistente e miope l'idea di un rigido ed immutabile modello operativo che non tenga conto

dell'evoluzione dello scenario ordinamentale che a sua volta punta ad inseguire un quadro socio-economico in costante cambiamento dove lo sviluppo locale gioca un ruolo di primo piano. Le politiche di sviluppo locale, peraltro, non vanno intese in termini riduttivi come una questione squisitamente localistica, ma vanno ricollegate con la più complessiva politica generale del Paese in materia e presuppongono analisi sociale e politica dei fenomeni.

Un nuovo modo quindi di fare sicurezza che vale per tutti, Stato ed enti territoriali, e che per andare a buon fine richiede capacità di dialogo, leale collaborazione e volontà di perseguire l'interesse pubblico generale, al di là della rivendicazione di competenze e della ricerca di spazi formali, nella consapevolezza che chi esercita funzioni pubbliche deve garantire il proprio costante impegno a far sì che ogni intervento, anche di altre istituzioni, sia agevolato con l'obiettivo della realizzazione dell'interesse della collettività.

Un nuovo modo di fare sicurezza che deve impegnare tutti per trovare gli strumenti adeguati ad imprimere un'inversione di tendenza che passa attraverso la ricostruzione del tessuto sociale ed urbano, il rafforzamento del senso di appartenenza ed il ristabilimento del rapporto di fiducia tra cittadini e tra cittadini ed Istituzioni, sulla base di un nuovo patto sociale, che veda tutti protagonisti con pari diritti e pari dignità in un ambiente più sicuro.

Il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica allargato al Sindaco e al Presidente della provincia

IL COMITATO PROVINCIALE PER L'ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA ALLARGATO AL SINDACO E AL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA

PIETRO GIARDINA*

Per meglio inquadrare e focalizzare le funzioni e i compiti del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, come pure l'evoluzione che ha portato all'allargamento della sua composizione al Sindaco ed al Presidente della provincia, è necessario riferirsi innanzitutto ai principi ed alle finalità che sono state prese a fondamento della riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza, riforma che è stata varata con l'emanazione della legge 1 aprile 1981, n. 121. L'impianto normativo di tale riforma è rimasto invariato nelle sue linee generali fino ai giorni nostri ed è stato sostanzialmente confermato dalla legge 31 marzo 2000, n. 78.

Obiettivo centrale della riforma era quello di assicurare una maggiore efficienza operativa dell'apparato di pubblica sicurezza, riconducendo ad unità l'attività delle varie forze di polizia esistenti, al fine di evitare interferenze e duplicazioni di interventi, salvaguardando al contempo l'autonomia organizzativa ed operativa di ciascuna struttura e le loro rispettive specialità.

Pertanto, la soluzione più naturale per garantire tale unità d'azione è apparsa quella di affidare a livello nazionale la direzione del sistema della pubblica sicurezza all'organo politico titolare del dicastero dell'Interno, con il compito di coordinare l'attività delle forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza) operanti sul territorio. Tale coordinamento veniva altresì replicato come vedremo a livello provinciale.

Al contempo i rappresentanti di vertice di detti organismi venivano chiamati a partecipare a pieno titolo all'attività degli organi collegiali di coordinamento, sia dell'autorità nazionale che delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, in modo da assicurare il loro contributo alle decisioni operative che vengono prese in tale sede.

L'Amministrazione della pubblica sicurezza si articola, sul piano territoriale, su tre livelli di autorità: nazionale, provinciale e locale.

A questi tre livelli sono collegate diverse sfere di responsabilità: responsabilità politica, responsabilità amministrativa generale e responsabilità tecnico-operativa.

Al *Ministro dell'Interno* è assegnato, come si è detto, il ruolo di *autorità nazionale di pubblica sicurezza*. Come organo di vertice dell'apparato, ne assume la responsabilità politica, intesa sia come responsabilità dell'organo politico nei confronti degli altri soggetti politici (Parlamento, Governo, Corpo elettorale), verso i quali risponde del buon andamento dell'ordine e della sicurezza pubblica, sia come alta amministrazione, che si estrinseca mediante l'emanazione di atti con alto contenuto discrezionale, finalizzati alla direzione unitaria ed al coordinamento delle forze di polizia (v. articolo 1 della legge 121 del 1981).

* Viceprefetto vicario di Trieste.

La funzione di *coordinamento* del Ministro, che è stata ribadita recentemente dall'articolo 10 della legge 31 marzo 2000, n. 78, è supportata dal *Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica* (v. articolo 18 della legge 121 del 1981), la cui composizione, a seguito di alcune modifiche apportate nel 1991 e nel 2001, è attualmente la seguente:

- ✓ Ministro dell'Interno, che lo presiede
- ✓ Sottosegretario di Stato per l'interno, designato dal Ministro, con funzioni di vice presidente
- ✓ Capo della polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza
- ✓ Comandante generale dell'Arma dei carabinieri
- ✓ Comandante generale del Corpo della guardia di finanza
- ✓ Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria
- ✓ Dirigente generale capo del Corpo forestale dello Stato.

Possono essere chiamati a partecipare alle riunioni del Comitato anche i dirigenti generali del Ministero dell'Interno, l'ispettore generale del Corpo delle capitanerie di porto, altri rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e delle forze armate, nonché componenti dell'ordine giudiziario d'intesa con il procuratore competente.

Quindi il legislatore ha individuato nel coordinamento lo strumento più idoneo per garantire il funzionamento di una struttura complessa e, pertanto, la sua principale funzione sarà quella di realizzare un'unità di indirizzo tra soggetti dotati di più o meno ampia autonomia. Tale strumento è suscettibile di applicazione sia nei confronti di enti che si trovano in posizione paritaria, sia nei confronti di organi vincolati da rapporti di subordinazione. In tal caso i contributi dei soggetti che partecipano alle decisioni confluiscono in un organo di vertice (Ministro), il quale darà ad essi concreta attuazione mediante l'emanazione di atti di indirizzo.

L'articolo 19 della legge 181 del 1981 attribuisce al Comitato nazionale il compito di esprimere il proprio parere su ogni questione di carattere generale relativa alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di cui la norma fa anche una elencazione:

- ✓ schemi dei provvedimenti di carattere generale concernenti le forze di polizia;
- ✓ piani per l'attribuzione delle competenze funzionali e territoriali alle forze di polizia;
- ✓ pianificazione finanziaria relativa alle forze di polizia;
- ✓ pianificazione dei servizi logistici e amministrativi di carattere comune alle forze di polizia;
- ✓ pianificazione della dislocazione e del coordinamento delle forze di polizia e dei loro servizi tecnici;
- ✓ linee generali per l'istruzione, l'addestramento, la formazione e la specializzazione del personale delle forze di polizia.

Tale elencazione peraltro non può considerarsi esaustiva, in quanto il Ministro può sempre rivolgersi al Comitato nazionale per un qualificato parere ogniqualvolta lo ritenga necessario.

I compiti attribuiti al Comitato nazionale rispondono in ultima analisi alle seguenti finalità:

- ✓ valorizzare la funzione di coordinamento del Ministro dell'Interno che si avvale dei contributi di conoscenze tecniche e di esperienze, di cui ogni componente del Comitato è portatore;
- ✓ realizzare al contempo una formula partecipativa utile per la successiva fase esecutiva delle direttive emanate dal Ministro, da parte delle forze dell'ordine, in quanto queste ultime si trovano direttamente coinvolte nel processo formativo delle direttive medesime.

A livello provinciale l'ordinamento della sicurezza pubblica delineato dalla legge 121 del 1981 assegna al *Prefetto, autorità provinciale di pubblica sicurezza*, la *responsabilità generale* dell'ordine e della sicurezza

pubblica nella provincia, unitamente al compito di sovrintendere all'attuazione delle *direttive* emanate in materia dall'autorità nazionale (v. articolo 13).

I compiti del Prefetto si differenziano da quelli attribuiti sempre in ambito provinciale al *Questore*, anch'esso definito dalla *legge autorità provinciale di pubblica sicurezza*, a cui compete la *responsabilità tecnica – operativa* dei servizi di ordine e sicurezza pubblica (v. articolo 14).

Pertanto, anche la relazione che intercorre tra i due organi è improntata esclusivamente su un sistema di *cooperazione funzionale*: il *Questore* è svincolato da ogni rapporto di dipendenza gerarchica nei confronti del Prefetto, al quale è però legato da doveri di subordinazione funzionale.

Infatti, la responsabilità generale del Prefetto, correlata al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, va intesa non solo come responsabilità di natura meramente amministrativa, ma pure come emanazione della responsabilità generale attribuita al Ministro dell'Interno. Quindi l'attività del Prefetto non è limitata ai soli aspetti tecnici ed organizzativi del mantenimento dell'ordine pubblico, ma investe ogni altra problematica suscettibile di ripercussioni o riflessi nei confronti di quest'ultimo. Essa si concretizza, come si è detto, nell'emanazione di atti di alta amministrazione, finalizzati all'attuazione delle direttive, allo scopo di assicurare l'unità di indirizzo ed il *coordinamento* dell'attività della forza pubblica.

Analogamente a quanto avviene in ambito nazionale, il Prefetto come autorità provinciale è supportato, proprio ai fini del coordinamento, dal *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, la cui composizione riproduce in parte la composizione del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'articolo 20 della legge 121 del 1981, cui nel corso degli anni sono state apportate varie modifiche (v. articolo 160, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nel testo integrato dal decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279, articolo 4 del decreto legislativo 28 dicembre 2001, n. 472, e articolo 5, comma 6, della legge 6 febbraio 2004, n. 36), allo stato attuale prevede che il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica debba avere la seguente composizione:

- ✓ Il Prefetto che lo presiede
- ✓ Il Questore
- ✓ Il Sindaco del comune capoluogo
- ✓ Il Presidente della provincia
- ✓ Il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri
- ✓ Il Comandante provinciale del Corpo della guardia di finanza
- ✓ Il Comandante provinciale del Corpo forestale dello Stato
- ✓ I Sindaci dei comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Il Prefetto può inoltre chiamare a partecipare alle sedute del Comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare, con particolare riguardo ai responsabili dei competenti uffici dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e, d'intesa con il Presidente della provincia o con il Sindaco, i responsabili degli altri uffici delle amministrazioni locali interessate o della polizia municipale. Possono essere invitati alle stesse riunioni componenti dell'ordine giudiziario, d'intesa con il procuratore della Repubblica competente.

La composizione del Comitato provinciale rifletteva, secondo la formulazione originaria dell'articolo 20, una visione dell'ordine e della sicurezza pubblica come competenza esclusiva dello Stato, un coinvolgimento molto limitato degli enti locali e delle altre amministrazioni, coinvolgimento che poteva essere promosso dal Prefetto con riferimento ai temi di volta in volta trattati. Va detto, tuttavia, che i Prefetti hanno sempre fatto ampio ricorso a tale facoltà che veniva loro attribuita dalla norma, favorendo e sollecitando la partecipazione di altri soggetti ed in particolar modo dei Sindaci.

Successivamente il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279 ha espressamente ammesso il Sindaco del Comune capoluogo come membro di diritto del Comitato provinciale e ha consentito la partecipazione, a seconda delle effettive esigenze e degli argomenti posti all'ordine del giorno, dei Sindaci degli altri Comuni.

Ciò nondimeno, da più parti viene sollecitato un più completo riconoscimento della partecipazione istituzionale ai lavori del Comitato provinciale dei rappresentanti degli enti locali, i quali in molti casi rivestono già le funzioni di autorità locali di pubblica sicurezza (v. articolo 15 legge 121 del 1981). La necessità di garantire un sempre maggior grado di sicurezza diffusa ad ogni livello e la moltiplicazione sul territorio dei potenziali obiettivi sensibili, fanno sì che venga avvertita sempre di più l'esigenza di ampliare tale coinvolgimento degli enti locali nella gestione della sicurezza pubblica, per attuare forme più allargate di condivisione da parte dell'opinione pubblica e di disporre di un consistente patrimonio di conoscenze, di esperienze e di risorse che può essere offerto da soggetti istituzionali che hanno tradizionalmente un collegamento diretto con il territorio.

Le modifiche apportate al titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3 del 2001), pur riaffermando la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica, ha riconosciuto espressamente le autonomie locali quali componenti costitutive fondamentali della Repubblica ed ha conferito valenza costituzionale al principio di *sussidiarietà* (v. nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione). Il che comporta che le singole comunità locali hanno il diritto di curare, tramite i rispettivi rappresentanti eletti democraticamente, i propri interessi, tra cui anche quello della pacifica convivenza. In tale ambito la ripartizione di funzioni tra i vari soggetti che compongono l'ordinamento della Repubblica (Comuni, Province, Regioni e Stato) dovrebbe avvenire in base al criterio di affidare la cura di un interesse a quel soggetto che si trova in posizione più ravvicinata rispetto alle categorie di cittadini che dovrebbero beneficiare degli esiti di tale attività, con le limitazioni peraltro derivanti dalla necessità di garantire la gestione unitaria della relativa funzione amministrativa, nel caso specifico quella svolta a tutela dell'ordine e della sicurezza.

Tale problematica ha avuto una vasta eco nell'opinione pubblica ed ha assunto una rilevanza sempre più pressante nel corso degli ultimi mesi, ed anche nelle scorse settimane, a seguito di vari episodi di turbamento dell'ordine pubblico, o addirittura di eventi criminosi particolarmente gravi, verificatisi in alcune città italiane, e che hanno visto coinvolti cittadini stranieri comunitari, extracomunitari o clandestini. Una delle soluzioni che viene richiesta con maggiore insistenza è, come sappiamo, quella di attribuire al Sindaco maggiori poteri proprio in materia di ordine e sicurezza pubblica, ampliando la facoltà di emanare ordinanze di carattere preventivo, proibendo e sanzionando attività e comportamenti suscettibili di turbare la quiete sociale e la pacifica convivenza in ambito locale.

Il c.d. "pacchetto sicurezza", varato dal Governo in questi giorni, recepisce in buona parte tali istanze, con particolare riguardo proprio ai poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Allo stato attuale non sono previste modifiche, invece, per quel che riguarda la composizione ed i compiti del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Va evidenziato, peraltro, che l'assidua partecipazione dei Sindaci, compresi quelli dei comuni minori, alle riunioni dei Comitati provinciali, partecipazione che, come abbiamo detto, è stata sempre sollecitata dalle Prefetture anche prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 279 del 1999, garantisce già in maniera soddisfacente una gestione del sistema di sicurezza pubblica compatibile con l'esigenza di assicurare un servizio che deve essere sempre più caratterizzato da una maggiore "prossimità" al cittadino.

Inoltre, il decreto legislativo 279 del 1999 ha altresì introdotto la facoltà, attribuita peraltro soltanto al Sindaco del comune capoluogo, di chiedere al Prefetto, il quale è tenuto ad eseguirla, la convocazione del Comitato provinciale per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.

In definitiva, il Comitato provinciale adempie ad una funzione analoga a quella propria del Comitato nazionale: ricondurre ad unitarietà a livello provinciale l'attività delle forze di polizia e delle altre amministrazioni che svolgono compiti nell'ambito del sistema di sicurezza pubblica o che comunque abbiano attinenza con esso. Tale unitarietà viene attuata tramite lo strumento del coordinamento, che si estrinseca attraverso la

partecipazione di tutte le componenti del Comitato alla formazione delle decisioni e delle direttive che scaturiranno da esso, ed alla cui attuazione esse sono poi chiamate a contribuire mettendo in campo le proprie risorse e professionalità come pure le rispettive specialità. Ciò è tanto più vero nei confronti delle autonomie locali, e dei comuni in particolare, quali componenti del sistema di sicurezza pubblica, ove si abbia riguardo alle loro specifiche caratteristiche di enti esponenziali delle comunità locali, operanti a diretto contatto con queste ultime, e che dispongono di risorse e mezzi suscettibili di immediato impiego sul territorio.

Vorrei concludere questa rapida esposizione, con cui ho cercato di puntualizzare le funzioni ed i compiti del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica nell'ambito dell'ordinamento complessivo della pubblica sicurezza, sottolineando come nell'espletamento dell'attività di coordinamento, esercitata dai Prefetti attraverso il Comitato, si configurano molto spesso scenari di particolare complessità e delicatezza, proprio perché tale funzione si innesta in un sistema istituzionale ed amministrativo come quello italiano caratterizzato, come abbiamo già detto, da una pluralità di enti ed organismi che operano su posizioni paritarie ed indipendenti tra loro. In tale quadro, l'esperienza maturata dalle Prefetture negli anni che vanno dalla riforma del 1981 ad oggi ha messo in evidenza come il *coordinamento* sia suscettibile di garantire una gestione efficiente ed efficace del sistema della sicurezza pubblica, purché sia sempre supportato dalla *piena e leale collaborazione* di tutte le sue componenti. Soltanto attraverso un pieno contributo di esperienze, mezzi e risorse, che non sia invalidato da riserve o da particolarismi, i vari organismi coinvolti potranno assicurare l'unitarietà di azione del sistema ed evitare il verificarsi di sovrapposizioni e disservizi.

LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA SICUREZZA INTEGRATA IN FRIULI VENEZIA GIULIA

Il piano coordinato di controllo del territorio

LUIGI DI RUSCIO*

Il controllo del territorio sta assumendo, all'interno delle attività delle forze di polizia, un ruolo sempre più preminente, sia per la crescente istanza di sicurezza della cittadinanza, sia in forza di un graduale recupero di una mentalità di radicamento del *sistema sicurezza* nella società civile.

La programmazione e l'articolazione del controllo del territorio, nella Provincia di Trieste, sono state studiate secondo linee guida che raggiungano due obiettivi fondamentali, speculari a quelli sopra accennati: la presenza costante su tutto il territorio delle forze di polizia e la *prossimità*, realizzati con l'integrazione di servizi automontati articolati sulle ventiquattro ore e di servizi appiedati.

Per evitare sovrapposizioni e dispersione di risorse nel controllo del territorio, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, presieduto dal Prefetto di Trieste, ha ripartito il territorio cittadino in tre macroaree: la prima comprende, oltre al centro cittadino, Prosecco, Villa Opicina, Banne, Conconello, Barcolla, Gretta, Roiano, Cologna, Scorcola Città Vecchia e Barriera Nuova; la seconda copre i quartieri di Barriera Vecchia, San Giovanni, Chiadino Rozzol e Basovizza; la terza quelli di San Vito, San Giacomo, Chiarbola, Servola Valmaura e Borgo San Sergio.

Questa partizione, che trova la sua fonte nel decreto prefettizio del 24 settembre 1997, individua queste aree sulla base di criteri oggettivi (indici di popolosità della zona, incidenza statistica di episodi delittuosi *et sim*) coniugati a criteri geografici di fruibilità dell'area in tempi rapidi, tanto rapidi quanto devono essere i tempi del pronto intervento.

All'interno di queste tre zone viene assicurata la vigilanza quotidiana ininterrotta da parte della polizia di Stato, che opera in due zone, e dei carabinieri, cui viene assegnata la rimanente zona.

Per assicurare una equilibrata presenza sul territorio di polizia e carabinieri, giornalmente le zone di competenza mutano, secondo una turnazione regolare.

Le richieste d'intervento che pervengono al 112 e al 113 vengono pertanto curate dalla forza di polizia secondo un criterio territoriale di competenza che ha riguardo al luogo di accadimento del fatto che sta alla base della richiesta d'intervento, ponendo così in essere un reale coordinamento sincrono tra le due sale operative. L'interconnessione tra i due servizi d'emergenza non si esaurisce tuttavia nella semplice richiesta d'intervento, ma prosegue con un continuo scambio informativo.

* Dirigente Ufficio Prevenzione Generale Soccorso della Questura di Trieste.

All'interno di ciascuna macro area sono inoltre individuati gli obiettivi sensibili, che vengono presidiati dalla forza di polizia che ha competenza sull'area, per evitare, anche qui, inutili sovrapposizioni.

Fanno eccezione alla regola della competenza territoriale i teleallarmi, che vengono gestiti a prescindere dalla zona di competenza dalla forza di polizia che li ha in carico e, come logico, gli interventi richiesti in ausilio da operatori di polizia, cui continuerà tendenzialmente a provvedere la forza di polizia che ne ha fatto richiesta.

L'altro aspetto in cui si esplicita il controllo del territorio, la polizia di prossimità, viene invece realizzato con il concorso alternato sulle dodici ore di pattuglie di poliziotti e carabinieri di quartiere che presenziano tre zone centrali della città, Cavana, San Giacomo e viale XX Settembre/San Giovanni.

Anche in questo servizio, che mira, come accennato, ad una sempre maggior compenetrazione tra forze di polizia e cittadinanza, esiste un continuo scambio informativo, attuato sia mediante il "passaggio di consegne" tra pattuglie in strada, sia mediante costanti contatti tra i coordinatori degli operatori della polizia di Stato e dei militari dell'Arma dei carabinieri. Simile coordinamento viene realizzato con il vigile di quartiere nelle zone ove operano entrambi gli operatori della polizia di prossimità.

Il servizio del poliziotto di quartiere ha allacciato contatti con altri enti istituzionali operanti sul territorio, quali, per esempio, gli operatori dell'Azienda sanitaria che si occupano delle microaree e dei Centri di salute mentale, la Camera di commercio e le circoscrizioni, al fine di applicare nella realtà i principi di *polizia di prossimità* e di *sicurezza partecipata*.

La *polizia di prossimità* si pone l'obiettivo primario di essere il più possibile vicina al cittadino, non soltanto fisicamente (vedasi poliziotto/carabiniere di quartiere), ma soprattutto in termini di accoglienza e disponibilità. Strumenti quali i portali *internet* della polizia di Stato e dei carabinieri con la possibilità di effettuare denunce via *web* o utilizzare la posta elettronica per colloquiare direttamente con le varie componenti delle forze di polizia e segnatamente con l'Ufficio pubbliche relazioni (URP), la possibilità per i più anziani di far denuncia/querela presso il proprio domicilio, il poter chiamare direttamente sul cellulare di servizio il poliziotto/carabiniere di quartiere e la sempre attuale possibilità di chiedere la bonaria composizione di privati dissidi all'ufficiale di pubblica sicurezza, costituiscono solo alcuni esempi di come un nuovo modo di comunicare ed accogliere il cittadino possano favorire la concreta possibilità di anticipare il momento di conoscenza di situazioni a *rischio* e di "curarle prima".

Il concetto di *sicurezza partecipata* nasce dalla considerazione che il bene "sicurezza" è preservabile solo se tutte le istituzioni – pubbliche e private – concorrono insieme alla sua salvaguardia. A tale scopo le forze di polizia hanno il compito di realizzare una rete con tutte le altre istituzioni ponendosi come "consulenti della sicurezza", per eccellenza, affinché ogni ambito istituzionale, nel continuare a perseguire i propri naturali compiti, possa contribuire alla tutela della sicurezza collaborando attivamente per realizzare un contesto sociale maggiormente ed intrinsecamente sicuro. Banalmente, se la fermata di un autobus si sposta a pochi metri ponendola davanti ad un bar, viene aumentata automaticamente la sicurezza (è di tutta evidenza che dove esiste il maggior controllo sociale il crimine ha difficoltà a realizzarsi).

Altro passo, recente, verso un reale coordinamento tra sale operative è la possibilità di connettersi in video conferenza tra il servizio 112, il servizio 113 e la polizia municipale, il che può assicurare, in situazioni di particolare emergenza, l'ottimale impiego di tutte le forze presenti sul territorio.

L'intervento nei casi di sinistri stradali è *in primis* di competenza della polizia municipale. In caso di impedimento di quest'ultima, il rilievo del sinistro sarà curato dalla forza di polizia competente per territorio.

La polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri realizzano con la polizia municipale un costante coordinamento nell'ambito delle attività proprie della polizia amministrativa.

L'integrazione dei diversi livelli di presidio del territorio sta realizzando un sempre più penetrante monitoraggio delle situazioni potenzialmente pericolose e sta rafforzando la percezione di sicurezza nella popolazione, rinsaldando il reciproco affidamento. Non può non considerarsi che il prodotto finale che le forze in campo devono assicurare è la sicurezza percepita. Non basta assicurare la sicurezza reale che, quindi, dovrà essere percepita, oltre che dalle forze di polizia, anche - e soprattutto - dalla comunità.

La crescente consapevolezza da parte di tutte le *forze* in campo di operare per l'unico supremo bene comune, la *sicurezza dei cittadini*, non può che aumentare la capacità di prevenzione del crimine assicurando il rispetto della legge.

LA POLIZIA DI PROSSIMITÀ

PIERO PEDRAZZI*

PREMESSA

Le priorità strategiche fissate dall'Autorità di governo, volte a migliorare le condizioni di sicurezza generale, postulano, tra l'altro, il rafforzamento del legame tra cittadini e forze dell'ordine, attraverso la concreta realizzazione di un servizio efficace di *polizia di prossimità*, ritenuto, a ragione, la soluzione più idonea a soddisfare tali esigenze.

È da sottolineare che il modello organizzativo dell'Arma, ribadito nelle sue linee fondamentali anche dal recente riordino (decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297), già attua in senso generale, specie nei centri più piccoli, un effettivo "dispositivo di prossimità". Ma da una analisi approfondita del problema, arricchita dalle risultanze sperimentali specifiche maturate in varie aree del territorio nazionale, sono emersi ampi margini di perfezionamento ed ottimizzazione delle procedure operative. Ciò al fine di attribuire ai servizi un più spiccato orientamento al cittadino e valorizzare concretamente gli elementi attraverso i quali si riesce ad esprimere al meglio la vicinanza alla popolazione.

I primi interventi hanno già riguardato, da un lato, le iniziative volte a favorire la ricezione a domicilio delle denunce in favore di portatori di handicap, persone anziane o altrimenti impediti e, dall'altro, la realizzazione del nuovo sito internet quale strumento volto a presentare l'Istituzione e a fornire servizi alla collettività secondo una logica di piena interattività con il cittadino.

In tale ambito riveste fondamentale importanza l'istituzionalizzazione del servizio preventivo con l'impiego di un solo carabiniere, denominato *carabiniere di zona*, le cui diverse fasi di sperimentazione ed il conseguente affinamento dei criteri di svolgimento non consentono ora l'inserimento tra le procedure d'azione ordinarie.

L'appellativo utilizzato fornisce maggiore flessibilità nell'individuazione delle aree, non vincolando le stesse alle dimensioni del quartiere, e non ingenera nel cittadino aspettative non sostenibili, atteso che il servizio non può essere eseguito in tutte le aree urbane.

L'attività in parola integra il dispositivo di prevenzione generale attuato dalle pattuglie e perlustrazioni e persegue l'obiettivo prioritario di attendere ad un compito precipuamente orientato al servizio del cittadino. Essa risponde a finalità differenti a seconda del contesto ambientale in cui viene a collocarsi. In particolare, nei piccoli comuni, dove la conoscenza diretta tra carabiniere e cittadino si sviluppa in modo naturale, consente l'aumento del livello di proiezione esterna dei reparti. Parallelamente, nei centri più grandi - sedi di

* Vice Comandante Carabinieri Regione Friuli Venezia Giulia.

comando provinciale o infraprovinciale - determina l'incremento della proiezione esterna dei reparti ed il recupero di un rapporto più vicino alla cittadinanza.

L'applicazione nei centri fortemente urbanizzati, con criteri di continuità nell'esecuzione del servizio e di stabilità di assegnazione del personale, ha contribuito a far diventare il *carabiniere di zona* punto di riferimento istituzionale per i cittadini di aree ben determinate e delineate e consentirà, attraverso una presenza costante ed una efficace raccolta informativa, di prevenire i reati di natura predatoria e di migliorare la percezione di sicurezza.

Sempre in linea con i criteri della polizia di prossimità ed al fine di garantire una risposta alla domanda di sicurezza proveniente da tutte le realtà sociali, è stata opportunamente prevista l'esecuzione di mirate attività preventive anche nelle aree urbane, particolarmente sensibili dal punto di vista dell'ordine e della sicurezza pubblica, ed in quelle rurali, caratterizzate da rarefazione delle abitazioni. In particolare, *nelle aree urbane degradate* è stato previsto l'impiego delle stazioni mobili, quali presidi temporanei del territorio, da cui distaccare nelle zone circostanti pattuglie appiedate in grado di esercitare attenta azione di vigilanza, visitare gli esercizi commerciali, contattare la popolazione con la necessaria cornice di sicurezza garantita dal reciproco supporto tra i militari. Analogamente, *nelle aree rurali* è stato ricercato, nell'ambito delle perlustrazioni normalmente comandate, un maggiore contatto diretto con il cittadino – da realizzare anche presso le abitazioni – per stimolare il dialogo, fornire consigli ed informazioni, nonché accogliere eventuali istanze di pertinenza anche di altre amministrazioni da coinvolgere successivamente.

Ora prendo ad illustrare i procedimenti d'impiego del *carabiniere di quartiere*. L'esecuzione del servizio, con l'impiego di un solo *carabiniere* normalmente appiedato, risponde all'avvertita esigenza di integrare il dispositivo di controllo del territorio, soprattutto nelle aree ove l'espansione urbanistica e la consistente concentrazione di popolazione residente, unitamente ai sempre più serrati ritmi della vita lavorativa e sociale, hanno di fatto affievolito il tradizionale rapporto personale e diretto del carabiniere con il cittadino, riducendo la capacità di recepire ed interpretare le istanze e le necessità della collettività.

La particolare modalità operativa intende pertanto ristabilire prioritariamente tale capacità, favorendo la conoscenza e la reciproca fiducia fra l'operatore di polizia e la popolazione.

L'acquisizione di informazioni e l'effetto deterrente, derivante dalla frequente e visibile presenza del militare, rappresentano i naturali corollari dell'attività, quale espressione della prossimità e della vicinanza che da sempre contraddistingue l'operato dell'Arma svolto a favore della comunità della quale è parte integrante.

SELEZIONE DEL PERSONALE

L'individuazione del personale da destinare allo specifico compito è stata fatta ricadere necessariamente sui militari effettivi alla Stazione competente per territorio, che certamente sono in grado di percepire e vivere le vicende del contesto ambientale di riferimento.

Le finalità e le caratteristiche generali del servizio hanno richiesto l'utilizzazione di personale secondo i seguenti parametri:

- ✓ appartenenza ai ruoli sovrintendenti e appuntati/carabinieri, eccezionalmente, a quello ispettori;
- ✓ esperienza di almeno un biennio di servizio svolto alla Stazione;
- ✓ possesso di qualità fisiche che garantiscano buona resistenza, prontezza e capacità di reazione;
- ✓ naturale predisposizione ai rapporti interpersonali.

ADDESTRAMENTO

Pur considerando la formazione di base del nostro personale in linea di massima adeguata, il raggiungimento degli obiettivi prefissati suggerisce che i Comandanti di Compagnia, coadiuvati da quelli di Stazione, hanno illustrato al personale selezionato lo scopo ed i criteri ispiratori e d'impiego del servizio, al fine di porre i militari nelle migliori condizioni per ben operare.

L'addestramento è stato assicurato attraverso specifici perfezionamenti dei programmi addestrativi in vigore nel sistema scolastico dell'Arma. Sono stati interessati i cicli di lezione dedicati ai procedimenti d'impiego, alla comunicazione interpersonale, al porto ed all'uso dell'armamento e dell'equipaggiamento, prevedendo anche l'approfondimento di altri argomenti professionali strettamente connessi con la particolare tipologia di servizio. Sono stati, inoltre, verificati l'adeguatezza della preparazione fisica e l'addestramento alla difesa personale.

AMBIENTE OPERATIVO

Le aree urbanizzate costituiscono l'ambiente privilegiato di esecuzione del particolare servizio in quanto in esse si realizzano quelle condizioni che, da una parte, sono causa della progressiva spersonalizzazione dei rapporti fra il carabiniere e la cittadinanza, dall'altra, rendono più facile, per l'elevata concentrazione della popolazione, la possibilità di contattare o essere visti e contattati da un maggior numero di cittadini.

All'interno di tali aree sono stati individuati i settori nei quali svolgere i singoli servizi di carabiniere di quartiere che rispondono alle seguenti caratteristiche:

- ✓ contenuta estensione territoriale, controllabile a piedi in un ragionevole arco di tempo (3/4 ore);
- ✓ presenza variegata di realtà socio-economiche quali abitazioni, vie commerciali, uffici pubblici/privati, scuole, mercati, ecc.;
- ✓ agevole percorribilità a piedi;
- ✓ esistenza di vie d'accesso anche agli auto-motoveicoli in servizio di prevenzione generale e pronto intervento;
- ✓ particolari condizioni dell'ordine e sicurezza pubblica valutate anche alla luce dell'andamento della delittuosità.

In sostanza, pur dovendosi evitare le zone maggiormente degradate per non esporre ad eccessivi rischi il militare, sono state individuate all'interno delle aree selezionate le zone ove è forte la richiesta di sicurezza, soprattutto in relazione ai reati di criminalità diffusa, quali i furti in abitazioni, di auto-motoveicoli, con strappo (scippi), con destrezza (borseggi), ecc., e all'incidenza di fenomeni di intolleranza civile, quali i danneggiamenti della cosa pubblica/privata, le manifestazioni di disturbo alle occupazioni/al riposo delle persone, gli imbrattamenti, ecc.

Per le città fortemente urbanizzate, il servizio di *carabiniere di quartiere* deve essere necessariamente caratterizzato dalla continuità dell'esecuzione e dalla stabilità di assegnazione del personale. Il processo di selezione delle aree richiede, pertanto, un'ulteriore valutazione in termini di sostenibilità fondata sui seguenti parametri:

- ✓ ogni settore deve essere affidato ad un solo militare individuando un sostituto per garantire l'espletamento del servizio in caso di temporanea indisponibilità del carabiniere "affidatario";
- ✓ nell'ipotesi in cui nella circoscrizione dello stesso reparto siano individuati due o più settori la designazione del sostituto potrà essere unitaria, potendosi impiegare di volta in volta lo stesso militare a copertura delle assenze dei titolari;
- ✓ il settore deve essere vigilato con continuità attraverso una sufficiente ripetizione del servizio nell'arco della settimana (almeno cinque volte).

Si deve evitare in ogni caso di far effettuare la specifica attività del *carabiniere di quartiere* per brevi periodi o “a singhiozzo”, in quanto tale situazione è destinata a creare nella cittadinanza giuste e comprensibili aspettative, moltiplicando l'effetto negativo sulla percezione della sicurezza in caso di sospensione frequente o interruzione del servizio.

ESECUZIONE DEL SERVIZIO

Il carabiniere di quartiere, come più volte detto, mira ad avvicinare la popolazione, a rendere più visibile la presenza dell'Arma e a consentire al cittadino un più facile accesso ai servizi di polizia; il relativo compito è, pertanto, eseguito negli orari che, a seconda delle caratteristiche ambientali della realtà ove viene svolto, permettano di entrare in contatto o di rendersi disponibili nei confronti del maggior numero di persone possibile.

La fascia oraria nella quale, di massima, si realizza questa condizione è quella compresa fra le 08.00 e le 20.00 entro la quale possono individuarsi i periodi più favorevoli per una mirata azione di contatto delle diverse fasce di popolazione che rappresentano il *target* del servizio.

Così, ad esempio, in un settore nel quale sono ubicati diversi istituti scolastici, la presenza del carabiniere all'ingresso o, più favorevolmente, all'uscita di alunni e studenti può costituire occasione preziosa per una produttiva azione informativa fra i genitori e i parenti in attesa, come fra gli stessi studenti più grandi che si trattengono sul posto al termine delle lezioni. La scelta dell'orario costituisce pertanto un atto fondamentale ai fini dell'efficacia del servizio e deve scaturire da una valutazione specifica del Comandante del Reparto.

Il servizio è svolto normalmente a piedi e può avere inizio dalla caserma o da altro punto dell'abitato raggiunto utilizzando i mezzi in servizio di pattuglia o anche, in casi in cui ciò sia conveniente, i mezzi pubblici, situazione nella quale, condividendo con il cittadino particolari momenti del vivere quotidiano, si realizza ulteriormente il carattere di vicinanza che è caratteristica fondamentale della *polizia di prossimità*.

Particolarmente efficace è inoltre la possibilità di collegare il *carabiniere di quartiere* alle Stazioni mobili, realizzando una moltiplicazione dell'effetto di prossimità derivante dall'impiego di questo presidio operativo. Tale modalità “integrata” consente, infatti, di offrire al cittadino non solo la possibilità di avvicinarsi spontaneamente e in modo più agevole all'offerta di sicurezza, ma anche di riceverla a domicilio in modo strutturato.

In contesti ambientali particolari può essere adottata anche una modalità di esecuzione di tipo “misto”, mediante l'effettuazione di pattuglie automontate, composte di norma da due militari, dalle quali un componente si distacca per la vigilanza a piedi, mentre l'altro militare continua il servizio a bordo del veicolo, esercitando una sorveglianza dinamica nelle zone limitrofe. Peraltro, anche il carabiniere a bordo del veicolo può allontanarsi dallo stesso in tutte le circostanze in cui ciò sia richiesto da contingenti esigenze operative, derivanti da segnalazioni o richieste dei cittadini. A tali fini anch'egli è stato dotato di apparato radio portatile e degli altri equipaggiamenti previsti per il *carabiniere di quartiere*. Egli entra in azione dopo aver parcheggiato l'automezzo chiuso con i dispositivi di allarme e antifurto inseriti e senza documenti e materiali a bordo. Al termine del servizio effettuato i due militari possono ricongiungersi per proseguire il servizio di pattuglia su automezzo, ovvero possono alternarsi nel servizio singolo secondo necessità comunicando ogni iniziativa al reparto di provenienza.

Il servizio del *Carabiniere di quartiere* si integra nel dispositivo interforze realizzato con il Piano di controllo coordinato del territorio, di cui sfrutta le potenzialità in termini di sicurezza.

Tutti i servizi di pattuglia, impegnati nell'area nella quale sono compresi i settori da vigilare secondo le previsioni del Piano di controllo coordinato del territorio, devono essere, infatti, informati della posizione e delle attività dei militari in servizio singolo, per intervenire consapevolmente e rapidamente all'emergenza. Analoghe informazioni devono essere fornite ai carabinieri di quartiere, in modo che possano calibrare le proprie iniziative alle contingenti possibilità operative esprimibili dal dispositivo di sicurezza nel suo insieme.

Determinati i settori, stabiliti gli obiettivi informativi e l'orario di svolgimento dell'attività, definite le modalità di esecuzione, da riportare nell'ordine di servizio, ed organizzata la cornice di sicurezza areale, il

carabiniere singolo è responsabile dell'azione di vigilanza, che effettuerà sulla base della propria iniziativa ed intuito professionale, non condizionato dall'assegnazione di itinerari prestabiliti né di compiti eccessivamente dettagliati.

In particolare il militare deve:

- ✓ proporsi nei confronti della popolazione rendendo espliciti il compito e lo scopo del servizio svolto;
- ✓ esercitare attenta vigilanza, che si concretizza nella vigile osservazione dei luoghi e nella identificazione a vista delle persone note e, con l'adozione di particolari cautele, di quelle sconosciute;
- ✓ visitare gli esercizi pubblici con lo scopo di instaurare un proficuo dialogo con l'esercente, osservare le persone presenti e le attività che vi si svolgono, senza effettuare accertamenti volti a verificare la regolarità della licenza o il rispetto di altri obblighi di carattere amministrativo;
- ✓ annotare e segnalare - anche ad altri enti (vigili urbani, aziende di servizio ecc.) - eventi, situazioni particolari, notizie nonché modifiche intervenute sul territorio e ritenute d'interesse (apertura o chiusura di esercizi commerciali, locali di intrattenimento, istituti culturali e finanziari, ecc.).

L'azione è, pertanto, diretta principalmente a colloquiare sistematicamente con i cittadini dimoranti nel settore d'interesse, con i vigili urbani, le guardie giurate, gli altri operatori pubblici e privati, nonché con i titolari e/o i lavoratori di esercizi pubblici e commerciali. In sostanza, l'acquisizione di notizie utili per l'esercizio di pertinenti azioni preventive e/o repressive rappresenta il naturale sviluppo dell'attività di ascolto e recepimento delle istanze della cittadinanza; un'attività da condurre con atteggiamento tradizionalmente composto, disponibile e solidale, che testimoni la vicinanza dell'Istituzione ai bisogni dei singoli.

In tale ottica particolare, il *carabiniere di quartiere* provvede direttamente a soddisfare le eventuali richieste per le quali è in grado di fornire corretta ed esauriente risposta. Nelle situazioni in cui, invece, i provvedimenti da attuare eccedano le sue possibilità operative o esulino dalle competenze istituzionali, attiva il proprio comando o gli uffici eventualmente competenti. Egli, inoltre, deve aver cura di portare a conoscenza di coloro che a lui si sono rivolti, nei limiti consentiti dalle norme e secondo le indicazioni impartite dal Comandante di Stazione, l'esito delle azioni intraprese o i provvedimenti attuati, non tralasciando di informarsi sulle misure adottate dagli organi esterni attivati sulla base delle sue segnalazioni.

UNIFORME E ARMAMENTO

Il servizio è svolto in uniforme di servizio, con alcune particolari integrazioni che rendano il militare immediatamente individuabile, e con la sola arma in dotazione individuale.

La cura dell'uniforme, unitamente a quella della persona e all'uso di modi urbani e cortesi nei rapporti con i cittadini, rappresentano fattori fondamentali per la buona riuscita del servizio. Pertanto il carabiniere, proprio in ragione della sua particolare visibilità, deve più di ogni altro porre attenzione al proprio assetto formale evitando atteggiamenti che possano provocare commenti sfavorevoli.

Per le esigenze di difesa personale, oltre che dell'arma in dotazione individuale, il militare è dotato, sulla base di specifiche disposizioni del Comando Generale, di ulteriori strumenti di coercizione fisica che consentano di graduare la risposta a possibili aggressioni ed offrire una maggiore flessibilità di intervento in caso di necessità.

EQUIPAGGIAMENTO

Il personale impiegato nel *carabiniere di quartiere* con il carattere della continuità e della stabilità è dotato di capi di vestiario e di un equipaggiamento integrativo in grado di rendere il servizio immediatamente visibile e di fornire al militare il maggior comfort e la maggiore sicurezza.

Il carabiniere di quartiere:

- ✓ indossa, a seconda della stagione, un giaccone, un maglione ed un *jacket* appositamente realizzati;

- ✓ è munito di bastone da difesa retrattile e di uno spruzzatore al c.s. da 50 ml, già impiegati nei servizi di ordine pubblico;
- ✓ ha al seguito un pc-palmare con *software* specifici, quali l'ordine di servizio informatizzato, stradari, l'ausilio informativo realizzato dall'URP quale strumento di comunicazione e prossimità per poter rispondere a richieste anche non strettamente professionali; inoltre, tale apparato funge da telefono cellulare e registratore vocale e può consentire la localizzazione, l'utilizzo di una telecamera digitale ed il collegamento alla banca dati, quest'ultimo in corso di realizzazione;
- ✓ è munito di una radio portatile di ridotte dimensioni (Motorola GP 388) e quindi più maneggevole da agganciare alla bandoliera attraverso una tasca appositamente creata.

Sono stati realizzati anche realizzati biglietti da visita personalizzati per consentire un diretto contatto tra cittadino ed il proprio carabiniere di quartiere, nonché *dépliant* informativi, illustrativi e divulgativi.

Inoltre, sono operativi:

- ✓ l'ordine di servizio appositamente realizzato per i servizi di prossimità (con specifiche più attinenti alle varie tipologie individuate);
- ✓ l'aggiornamento del modello statistico OPR 5019, al fine di rilevare, oltre alle pattuglie ed alle perlustrazioni, anche i servizi di carabiniere di quartiere ed i pattuglioni, sino ad oggi non censiti.

COLLEGAMENTI E MODALITA' DI COORDINAMENTO

Il *carabiniere di quartiere* agisce in costante collegamento con la Centrale operativa mediante l'impiego di apparati radio portatili di ultima generazione, dotati di laringofono in modo da garantirgli maggiore libertà di movimento. L'efficienza dei collegamenti costituisce il requisito operativo indispensabile perché il carabiniere possa interagire e coordinarsi con gli altri servizi in atto nell'area di riferimento. Nell'esecuzione della sua vigilanza, infatti, il militare può procedere al controllo delle persone con l'adozione di particolari cautele. In tali casi l'identificazione del soggetto deve essere, infatti, preceduta dall'avviso alla Centrale operativa, che manterrà con continuità il contatto radio per tutta la fase del controllo, durante il quale il carabiniere di quartiere opera, di regola, anche con l'assistenza di una pattuglia automontata, fatta tempestivamente affluire dalla Centrale operativa. Nelle ipotesi in cui il servizio di *carabiniere di quartiere* sia di tipo "integrato" con la Stazione mobile o di tipo "misto", l'appoggio è garantito, prioritariamente, dagli altri componenti dell'equipaggio della Stazione mobile o dal militare impegnato nella sorveglianza dinamica a bordo dell'autovettura.

CONCLUSIONI

Qualunque discorso sulla sicurezza in un contesto socio-economico non può prescindere dalla constatazione che accanto alla *sicurezza reale*, misurabile attraverso i dati sull'effettivo andamento della criminalità, esiste una *sicurezza percepita*, intesa quale soggettiva valutazione da parte del cittadino del rischio di rimanere vittima di un reato. Il confronto tra questi due parametri evidenzia come essi non siano sempre coincidenti. In particolare negli ultimi anni la domanda di sicurezza è rimasta alta malgrado la tendenziale sensibile diminuzione dei reati effettivamente denunciati. In definitiva, il miglioramento della qualità della vita con riferimento all'aspetto sicurezza dipende, non solo dalla maggiore efficacia dell'azione di prevenzione e repressione esercitata dalle forze di polizia, ma anche dalla loro capacità di corrispondere adeguatamente alle aspettative della comunità di ottenere servizi più vicini, visibili ed accessibili.

La *polizia di prossimità* rappresenta quindi uno sforzo operativo concreto per rispondere alla domanda di sicurezza del cittadino, mediante la realizzazione di una serie articolata di interventi aventi quale comune denominatore la centralità del cittadino stesso. In questa direzione l'Arma ha costantemente attuato numerosi progetti operativi agendo, in primo luogo, sul piano della prevenzione e del contatto con la popolazione.

Ma occorre fare di più. E' necessario che vengano valorizzate tutte le fasi di contatto con il pubblico, comprese le attività successive alla commissione dei reati, allorquando la vittima si attende dalle forze dell'ordine disponibilità, vicinanza e professionalità.

Invece, proprio in questa fase, nella pratica quotidiana, è più facile registrare un calo di attenzione da parte degli operatori di polizia, specie quando si tratta di reati comuni, quali ad esempio il furto, la rapina o il danneggiamento.

Assume quindi grande rilievo, anzitutto, la capacità di attenzione del carabiniere nella fase di ricezione della denuncia. Infatti, un atteggiamento burocratico e distaccato da parte del militare dell'Arma induce il cittadino a percepire questo momento come un ulteriore "disturbo" procuratogli dall'evento criminoso, ingenerando quasi una sfiduciata rassegnazione a subire l'operato delle forze di polizia. Diversamente, una condotta attenta e sollecita segna il livello di efficienza dell'intera Organizzazione e consente di attenuare il danno psicologico subito dalla vittima. In tale contesto è significativo tra l'altro fornire alla persona ogni utile indicazione, tra cui i recapiti telefonici del comando, in modo da realizzare un chiaro punto di riferimento che dimostri la concreta disponibilità dell'Istituzione e favorire il contatto diretto per soddisfare le eventuali richieste di informazioni circa le attività svolte e l'esito delle indagini.

In secondo luogo, pur nella consapevolezza delle difficoltà organizzative, è necessario svolgere sempre il sopralluogo quale chiaro segno di professionalità nella gestione operativa dell'intervento. Il sopralluogo, infatti, oltre a favorire la ricerca e la raccolta di elementi utili allo sviluppo delle indagini e determinanti per la formazione della prova in sede dibattimentale, rappresenta un'occasione importante per un ulteriore momento di *vicinanza* al cittadino vittima del reato, danneggiato non solo sotto l'aspetto economico ma spesso anche negli affetti personali. Tale atto di investigazione può evitare tra l'altro la commissione di reati quali, ad esempio, le truffe. A fronte di tale esigenza, sono stati predisposti interventi per migliorare, sino ai minori livelli ordinativi, le capacità tecniche e professionali per lo svolgimento delle attività di rilevamento e repertamento.

Terzo aspetto da considerare di grande importanza è l'azione investigativa che deve essere resa sempre più incisiva per arrivare anche al recupero della refurtiva dai canali della ricettazione e del riciclaggio. Infatti, il conseguimento di risultati operativi concreti alimenta la fiducia nell'operato delle forze di polizia e rimuove l'errata convinzione dell'inerzia delle Istituzioni. È di fondamentale rilievo, pertanto, portare a conoscenza della popolazione interessata gli esiti delle attività investigative svolte, pur nel rispetto del principio del riserbo professionale.

In tale quadro, ogni Comandante ha orientato la propria azione di comando e controllo a diffondere la cultura della prossimità tra il personale dipendente, affinché sia pienamente condivisa la necessità di adeguare la condotta operativa alle esigenze dei cittadini e delle realtà in cui si opera, per migliorare la capacità di recepire ed interpretare le istanze ed i bisogni della collettività.

LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA SICUREZZA INTEGRATA IN FRIULI VENEZIA GIULIA

GLI EFFETTI DELLA CONTRAFFAZIONE E DELLA PIRATERIA SULLA SICUREZZA

GIORGIO PANI*

Negativi effetti sono provocati dalla contraffazione dei marchi e la pirateria audiovisiva al “gioco della libera concorrenza tra imprese” ed all'erario statale, con gravissimo pregiudizio alla *sicurezza economica* del Paese. E i pericoli non sono limitati alla sicurezza economica, in quanto il mondo del “falso” incide in maniera del tutto diretta anche sulla sicurezza delle città, attraverso fenomenologie quali la *criminalità organizzata*, *l'immigrazione clandestina* ed il *lavoro nero*.

Garantire la sicurezza economica significa, innanzitutto, creare e mantenere le migliori condizioni per aumentare la produttività attraverso la costruzione di un “sistema-Paese” moderno, protetto ed efficiente, in grado di favorire l'innovazione tecnologica ed organizzativa e di incentivare gli investimenti sia nazionali che stranieri, assicurando così un adeguato e continuo incremento del benessere dei cittadini.

Tutelare la concorrenza tra le imprese risponde alla necessità di garantire, all'interno dei mercati, condizioni di flessibilità e di competitività nell'allocazione ottimale delle risorse disponibili, nonché una più ampia gamma nell'offerta di beni e servizi, con la migliore qualità ed a prezzi contenuti. Non solo. Un sistema in cui sia garantita la concorrenza si presta a sviluppare il processo di allargamento dei mercati e di sfruttamento, al meglio, dei mutamenti tecnologici e delle strutture produttive esistenti. In altri termini, significa garantire la libera iniziativa imprenditoriale.

L'abolizione delle distorsioni della concorrenza costituisce uno dei capisaldi per la realizzazione del mercato interno dell'Unione europea, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, il miglioramento del tenore e della qualità della vita: in sintesi, assenza di tensioni e di conflitti interni.

La tutela della proprietà intellettuale appare così quale elemento essenziale per il successo del mercato, nazionale e comunitario. Come affermato, infatti, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione, essa è importante non solo per la promozione dell'innovazione e dell'attività di creazione ma anche per lo sviluppo dell'occupazione e la crescita della concorrenzialità. Tuttavia, dall'inizio degli anni Ottanta la contraffazione e la pirateria costituiscono ormai un fenomeno ampiamente generalizzato e diffuso a livello mondiale che, per le dimensioni raggiunte, determina conseguenze pregiudizievoli non soltanto per le imprese, le economie nazionali ed i consumatori, ma per la stessa società nel suo complesso, poiché colpisce anche la salute e la

* Comandante provinciale della Guardia di Finanza di Trieste.

sicurezza pubblica e rappresenta, pertanto, qualcosa di molto più grave di un semplice fattore di disturbo dell'organizzazione economico-sociale.

Per comprendere il complesso fenomeno occorre innanzitutto dare una definizione del termine *contraffazione*, poi quantificarlo e valutarne da un punto di vista geografico le zone di produzione e i canali di distribuzione e commercializzazione. In ultimo, valutarne gli effetti distorsivi e di evasione fiscale.

DEFINIZIONE DI CONTRAFFAZIONE

Con il termine generico di *contraffazione* (riconducibile all'attività di chi riproduce qualcosa in modo tale che possa essere scambiata per l'originale) si intende tutta una serie di fenomenologie riconducibili alla produzione e commercializzazione di merci che recano – illecitamente - un marchio identico ad un marchio registrato, ovvero produzioni di beni che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti coperti da *copyright* (*alias* "pirateria") ovvero di modelli o disegni.

Più in generale, il riferimento va fatto a tutti quei comportamenti posti in essere in violazione di un diritto di proprietà intellettuale e/o industriale (marchi d'impresa ed altri segni distintivi, brevetti per invenzione, modelli di utilità, *industrial design*, indicazioni geografiche, denominazioni di origine, diritti d'autore, ecc.); va rimarcato, peraltro, che le modalità con cui il fenomeno illecito si manifesta sono molto diverse ed altrettanto diverse sono le conseguenze non solo sul piano giuridico, ma anche su quello economico e sociale.

Soccorso normativo arriva dal Regolamento Ce n. 1383 del Consiglio del 22 luglio 2003, indirizzato alle Autorità doganali, relativamente alle merci sospettate di violare taluni diritti di proprietà intellettuale e alle misure da adottare nei confronti di tali merci: esso fornisce una nozione dettagliata di *merci contraffatte* e di *merci usurpative* che, in linea di massima, appare riconducibile alla definizione di contraffazione testé data.

- ✓ **Merci contraffatte:** le merci, compreso il loro imballaggio, su cui sia stato apposto - senza autorizzazione - un marchio di fabbrica o di commercio identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci, o che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio di fabbrica o di commercio e che pertanto violi i diritti del titolare del marchio in questione; inoltre, qualsiasi segno distintivo (compresi logo, etichetta, opuscolo ecc.), anche presentato separatamente, che si trovi nella stessa situazione innanzi descritta; infine, anche gli imballaggi recanti marchi di merce contraffatta presentati separatamente, che si trovino nella stessa situazione di cui sopra.
- ✓ **Merci usurpative:** le merci che costituiscono o che contengono copie fabbricate senza il consenso del titolare del diritto d'autore o dei diritti connessi o del titolare dei diritti relativi al disegno o modello, registrato o meno, a norma del diritto nazionale, ovvero di una persona da questi autorizzata nel Paese di produzione. Inoltre, vengono considerate "merci che violano un diritto di proprietà intellettuale" quelle che, nello Stato membro in cui è presentata la domanda per l'intervento dell'Autorità doganale, ledono i diritti relativi ad un brevetto, ad un certificato protettivo complementare, alla privativa nazionale o comunitaria per ritrovati vegetali, alle denominazioni di origine o alle indicazioni geografiche, alle denominazioni geografiche ai sensi del Regolamento Ce n. 1576/89.

Accanto a queste due forme nette di violazione, esistono poi tutta una serie di condotte che, seppur non penalmente sanzionabili (almeno direttamente), producono gli stessi effetti negativi delle prime. Intendo far riferimento a:

1. sovrapproduzioni illegittime approntate da licenziatari di produzione infedeli e da questi smerciate, con o senza il marchio originale, ma comunque in violazione del contratto di licenza;
2. produzioni destinate contrattualmente a specifiche aree geografiche, ma dirottate da licenziatari commerciali infedeli fuori dalle zone di loro pertinenza;
3. produzione di beni che, senza violare direttamente marchi o modelli, ne imitano in maniera tendenziosa l'aspetto determinando confusione nel mercato.

QUANTIFICAZIONE DEL FENOMENO

Quantificare il fenomeno della contraffazione e della pirateria è operazione assai ardua e difficile se non addirittura impossibile. La natura clandestina dell'attività, infatti, non consente la realizzazione di statistiche esatte. Ma è possibile fare delle stime, basate su indagini di natura induttiva. Il Counterfeiting Intelligence Bureau, istituito dalla Camera di Commercio Internazionale (CCI), già in una indagine del 1997 stimava il valore delle merci contraffatte in una percentuale tra il 5 ed il 7% del commercio mondiale, ovvero un valore di 200-300 miliardi di euro all'anno.

Da un'analisi successiva alla pubblicazione del Libro Verde della Commissione Europea "La lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno", si stima che all'interno dell'Unione europea le merci contraffatte e usurpative rappresentino:

- ✓ dal 5% al 10% delle vendite di pezzi di ricambio di autoveicoli;
- ✓ il 10% delle vendite dei CD e di audiocassette;
- ✓ il 16% delle vendite di film (videocassette e DVD);
- ✓ il 22% delle vendite di calzature e articoli d'abbigliamento;
- ✓ il 35% delle vendite di software.

Per quanto concerne l'Italia, il volume d'affari della contraffazione viene quantificato oltre i 7 miliardi di euro, se consideriamo che stime più prudenziali, basate sul volume dei prodotti sequestrati dalle forze di polizia, indicano in circa 2 miliardi di euro la cifra d'affari annua.

Di questi il 60% si riferisce a prodotti d'abbigliamento e di moda (tessile, pelletteria, calzature), il resto ad orologeria, beni di consumo, componentistica, audiovisivi, *software*. Si tratta, comunque, di valori elevati, tali da far assumere al fenomeno criminale una portata estremamente rilevante e da incidere in modo significativo non solo sull'immagine internazionale del nostro Paese ma anche sulla sua realtà economica e sociale.

I CANALI DI PRODUZIONE, DISTRIBUZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE

Individuare la reale provenienza dei prodotti contraffatti è sempre più difficile. Si tratta di attività illecite prevalentemente gestite da organizzazioni criminali che fanno di tutto per mascherare la vera origine dei prodotti. Le merci imitate prendono le rotte più diverse, passano per molti Paesi attraverso itinerari secondari, prima di giungere nei luoghi di distribuzione.

Ciononostante, per quanto concerne il panorama internazionale è possibile individuare alcune aree geografiche dove l'attività dei contraffattori è particolarmente rilevante. L'Estremo Oriente è indicato come la fonte principale delle contraffazioni. Si stima che circa il 70% della produzione mondiale di contraffazioni provenga dal Sud-Est asiatico. La destinazione è per il 60% l'Unione europea, per il 40% il resto del mondo. La Cina è di gran lunga al primo posto, seguita da Corea, Taiwan e altri Paesi dell'area. Il restante 30% circa della produzione mondiale di contraffazioni proviene dal bacino mediterraneo, con destinazione l'Unione europea, gli Stati Uniti, l'Africa, l'Est Europeo.

Per quanto concerne più in particolare il territorio nazionale, le aree maggiormente interessate alla produzione di merci contraffatte sono concentrate nel Napoletano (con particolare riferimento ai "quartieri spagnoli" ed alle zone di Ottaviano, S. Giuseppe Vesuviano e Terzigno), l'*hinterland* milanese e la provincia di Prato (ove è preponderante la presenza di cinesi).

La contraffazione consiste, come detto, nella produzione clandestina e nella collocazione sul mercato di beni il più possibile simili a quelli realizzati da un'altra impresa (che li ha ideati, lanciati, fatti affermare) e spacciati per questi. In passato il fenomeno della contraffazione riguardava soprattutto generi di lusso che garantivano ai produttori ed ai venditori di falsi la realizzazione di grossi profitti commercializzando quantitativi esigui di merci a prezzi elevati. A partire dagli anni settanta ed ottanta, in conseguenza del mutamento delle logiche e degli assetti finanziari e produttivi di tutti i Paesi, anche l'area della produzione e del commercio dei "falsi manifatturieri" ad alto valore aggiunto ha subito profonde modificazioni,

orientandosi sulla realizzazione e sulla vendita in massa di beni di largo consumo che più facilmente riescono ad eludere gli ordinari controlli a campione e possono essere distribuiti utilizzando i normali flussi commerciali, rendendo difficilissima la loro intercettazione. Nel corso degli anni ottanta, dunque, è apparsa sul mercato un'enorme quantità di prodotti contraffatti, realizzati per essere inseriti nei canali commerciali dei beni di quotidiano consumo. Accanto ad essi, si sono diffusi altri prodotti, appartenenti alle più svariate classi merceologiche, simili a quelli commercializzati dalle imprese più note, ma con aspetto e caratteristiche tali da ingenerare confusione nei consumatori: i cosiddetti prodotti recanti segni mendaci.

Attualmente viene rilevata la presenza di prodotti contraffatti in quasi tutti i settori di mercato, con la percentuale più elevata per il settore della pelletteria e quello calzaturiero. Se fino a pochi anni fa l'Italia è stata costantemente indicata come il Paese leader in Europa per la produzione di merce contraffatta, oggi le cose stanno in maniera leggermente diversa. Anche l'industria della contraffazione "nostrana" si è trovata spiazzata dal fenomeno "Cina", la quale riesce ad essere altamente concorrenziale anche nell'illecito.

Passando alla fase della distribuzione e commercializzazione delle produzioni contraffatte e/o pirata è possibile affermare che esistono due canali attraverso i quali avviene la commercializzazione dei menzionati prodotti:

- ✓ il primo, costituito da operatori commerciali che, attratti dal basso costo della merce in questione, si prestano a venderla nel proprio esercizio *a latere* di quella originale;
- ✓ il secondo, collegato invece all'impiego di cittadini extracomunitari (nordafricani, in particolare), presenti in maniera massiccia su tutto il territorio nazionale, determinando la diffusione ed il successo di questo commercio parallelo e sommerso. Proprio questi ultimi, visti con simpatia e indulgenza dall'opinione pubblica, sono uno strumento nelle mani di pericolose organizzazioni che hanno trasferito nel settore della contraffazione in genere e di quella di alcuni prodotti in particolare (pelletteria, abbigliamento), metodi e tecniche già collaudati con successo nel campo del contrabbando di tabacchi lavorati esteri e dello spaccio di stupefacenti.

Infine, è indubbio che lo sviluppo del fenomeno criminale sia stato, da ultimo, facilitato dalla diffusione di Internet, la quale ha aperto nuovi canali di distribuzione per i prodotti contraffatti, con particolare riferimento a quei beni che possono essere facilmente veicolati sulla Rete.

EFFETTI DISTORSIVI DEL FENOMENO

Gli effetti negativi del fenomeno sono molteplici e incidono su differenti interessi, pubblici e privati. La contraffazione provoca, infatti:

- ✓ un **danno economico per le imprese** connesso alle mancate vendite, alla riduzione del fatturato, alla perdita di *immagine* e di *credibilità*, alle rilevanti spese sostenute per la tutela dei diritti di *privativa industriale* a scapito degli investimenti e di iniziative produttive;
- ✓ un **danno e/o un pericolo per il consumatore finale**, connesso alla sicurezza intrinseca dei prodotti, specie in alcuni settori come quello farmaceutico (preparati contraffatti hanno cagionato la morte di pazienti), *automobilistico* (ricambi non originali hanno provocato incidenti mortali) ed alimentare (con intossicazioni di varia natura);
- ✓ un **danno sociale** connesso allo sfruttamento di soggetti deboli (disoccupati o, prevalentemente, cittadini extracomunitari) assoldati attraverso un vero e proprio racket del lavoro nero, con evasioni contributive e senza *coperture* assicurative ed alla conseguente perdita di posti di lavoro. I danni che le imprese subiscono a causa della contraffazione, infatti, si riflettono anche sul numero dei posti di lavoro da esse offerti: 270 mila è la stima dei posti di lavoro persi negli ultimi 10 anni a livello mondiale, di cui 125 mila circa nella sola Unione europea;

- ✓ un **danno all'erario pubblico** attraverso l'evasione dell'Iva e delle imposte sui redditi. La commercializzazione di prodotti contraffatti, infatti, avviene attraverso un circuito parallelo a quello convenzionale, in totale evasione delle imposte dirette e indirette. Da qui è facile collegare i due concetti "meno denaro allo Stato – meno sicurezza per i cittadini";
- ✓ un **danno al mercato determinato** dal fenomeno legato all'economia sommersa che in tale ambito risulta particolarmente radicata;
- ✓ il **re-investimento degli ingenti profitti** ricavati da questa attività illecita in altrettanto proficue attività delittuose (frodi, droga, armi) da parte di organizzazioni malavitose. Infatti, solo una piccola parte dei guadagni rimane nelle tasche dell'ultimo anello della filiera, rappresentata prevalentemente da cittadini extracomunitari. La maggior parte degli introiti, invece, finisce nelle mani dei sodalizi criminali organizzatori del grande traffico di beni contraffatti.

MISURE DI CONTRASTO

Per l'attività di prevenzione, che dispiega anche positivi effetti di deterrenza, e di repressione di tali fenomeni illeciti occorre che le indagini siano connotate da caratteristiche di polizia di natura economico-finanziaria:

- ✓ di **polizia finanziaria**, a protezione e difesa della finanza pubblica da tutte le forme di illegalità che recano pregiudizio alle entrate ed alle uscite dello Stato;
- ✓ di **polizia economica**, al fine di prevenire e reprimere possibili infiltrazioni o inquinamenti della criminalità economica e finanziaria, lesivi della struttura economica del nostro Paese e del regolare funzionamento del nostro mercato.

Per l'assolvimento di dette mansioni l'ordinamento vigente conferisce alla Guardia di Finanza peculiari potestà ispettive, su cui si fonda la natura intrinseca di forza di polizia, che esercita in via preventiva azione d'intelligence e di controllo economico del territorio, da cui prende avvio la ricerca e la repressione dell'evasione e delle violazioni alla normativa finanziaria ed alle disposizioni d'interesse politico-economico.

Da quanto descritto, emerge come la Guardia di Finanza sia, fra le forze di polizia, quella che ha una maggiore propensione all'azione di contrasto ai fenomeni quali la contraffazione dei marchi, la violazione dei diritti di privativa, l'immissione in commercio di prodotti non conformi agli *standards* di sicurezza europea e nazionali e, in generale, alle condotte illecite che, oltre ad alterare il normale funzionamento del mercato concorrenziale, rappresentano un danno e/o un pericolo per produttori, commercianti e consumatori. Il Corpo, infatti, per le sue peculiari connotazioni di polizia economico-finanziaria, si propone come organo particolarmente "versato" nell'attività di prevenzione e repressione di tali fenomeni illeciti, dalle caratteristiche spiccatamente economiche.

Legittimazione formale, al riguardo, è intervenuta col decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, nel quale sono delineati i settori di intervento del Corpo, prevedendosi in particolare, all'articolo 2, lettera l, l'attribuzione all'Istituzione di compiti di "prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di diritti d'autore, know-how, brevetti, marchi e altri diritti di privativa industriale, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico". Lo stesso articolo, al comma 4, precisa che, ferme restando le norme del codice di procedura penale, i militari della Guardia di Finanza, nell'espletamento dei suddetti compiti, si avvalgono delle facoltà e dei poteri previsti dagli articoli 32 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e dagli articoli 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

Sul piano operativo, le linee d'azione si devono sviluppare attraverso l'analisi dei fattori in grado di influenzare la stabilità economica, per prevedere situazioni speculative e destabilizzanti dell'economia nazionale e per arrestare, per quanto possibile, l'espansione delle organizzazioni criminali che manifestano un crescente interesse per tali fenomenologie illecite. In particolare, le indagini nel settore sono caratterizzate

dalla sistematica ricostruzione dei fatti economici realmente accaduti, attraverso non solo le ispezioni della documentazione e delle scritture contabili ufficiali, ma anche risalendo ai connessi flussi finanziari oltre che alle evidenze patrimoniali e reddituali.

Il contrasto al fenomeno della contraffazione viene effettuato su tutto il territorio nazionale, in sinergia con l'assolvimento degli ordinari servizi d'Istituto, al fine di individuare i centri di produzione e distribuzione nonché i canali di commercializzazione; inoltre, anche negli spazi doganali, al fine di impedire l'introduzione nel territorio dello Stato e dell'Unione europea, di prodotti contraffatti provenienti dai Paesi extracomunitari (in particolare Europa dell'Est e Sud-Est Asiatico).

Inoltre, per rendere ancora più efficace l'azione di contrasto al fenomeno illecito in argomento, presso alcuni dei principali porti nazionali è stata avviata la costituzione, mediante la sigla di un apposito protocollo tra i responsabili, a livello regionale, della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane, di un Ufficio integrato di analisi dei rischi, avente il compito di assicurare una maggiore razionalizzazione delle procedure di selezione delle partite di merce da sottoporre a controllo. Da qualche anno, ormai, il contrasto al fenomeno della contraffazione viene condotto dalla Guardia di Finanza con le più sofisticate e complesse attività investigative.

Oggi, infatti, è sempre più frequente il coinvolgimento della criminalità organizzata, quindi assai complesse e delicate divengono le indagini. Spesso, infatti, si frappongono fittizie triangolazioni cartolari con società aventi sede in Paesi, i cosiddetti paradisi fiscali, che erigono barriere insormontabili ad investigazioni della specie. In tal senso, l'azione di contrasto finalizzata in prevalenza all'individuazione dell'origine dei flussi illeciti dei diversi prodotti, viene significativamente orientata da varie forme di cooperazione informativa, operante a più livelli ed in diversi ambiti quali:

- ✓ cooperazione di polizia, sia nel quadro di accordi multilaterali (Interpol, Europol, Schengen) sia mediante il raggiungimento di intese bilaterali con organi di polizia di Stati esteri;
- ✓ cooperazione di tipo amministrativo, nel quadro di accordi multilaterali, direttive e regolamenti Ue e convenzioni bilaterali, in materia fiscale e doganale;
- ✓ cooperazione di tipo informativo con organismi vari di categoria;
- ✓ cooperazione con le imprese interessate da fenomeni di contraffazione.

Oltre che alla repressione sul campo penale, l'attività del Corpo nello specifico settore di servizio mira, contestualmente, a colpire anche i comportamenti evasivi, sia sul piano formale che sostanziale, dell'imposizione diretta ed indiretta posti in essere dai responsabili della contraffazione, mediante l'omesso rilascio di documentazione fiscale (fatture, scontrini e ricevute fiscali) o l'emissione di documenti per operazioni inesistenti.

In proposito, è da sottolineare che con l'articolo 14, quarto comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante disposizioni in materia di finanza pubblica per il 1994, tra le fattispecie tassabili sono stati introdotti anche i proventi delle attività illecite, tra i quali rientrano senz'altro quelli derivanti dalla contraffazione. L'unica esclusione riguarda i proventi già oggetto di provvedimenti ablativi quali il sequestro e la confisca.

La norma è resa ancora più attuale dalla previsione contenuta nella legge finanziaria per il 2003 (articolo 2, comma 8), la quale sancisce, novellando il menzionato articolo 14 della legge 537 del 1993, l'indeducibilità dei costi e delle spese sostenute riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato. In tale contesto l'attività tributaria sviluppata anche nel settore dell'anticontraffazione rientra nel più ampio quadro delle misure di contrasto all'economia sommersa (*ricerca degli evasori*) e, quanto al fenomeno del *lavoro nero*, all'esecuzione di controlli integrati ai fini fiscali e contributivi. Nella maggior parte dei casi, infatti, il fenomeno della contraffazione si associa al tristemente conosciuto e diffuso fenomeno dell'*economia sommersa*.

Con riguardo ai generi contraffatti, i settori relativi ai beni di consumo e dei giocattoli, in termini quantitativi, appaiono i più colpiti. Seguono poi i comparti del sistema moda e dell'elettronica. Per quanto concerne i beni di consumo, la contraffazione si manifesta solitamente per il tramite della violazione delle disposizioni legislative che tutelano i marchi, le indicazioni geografiche, le denominazioni protette ed i brevetti

per invenzioni. Con riguardo al sistema moda, l'elenco dei beni oggetto di contraffazione comprende praticamente tutte le tipologie di prodotto: capi di abbigliamento, occhiali, orologi, scarpe, *gadgets* e prodotti ricollegabili alle squadre di calcio o di altri sport, gioielli, articoli di pelletteria (borse, giacche), articoli sportivi, ecc.

Il settore dell'elettronica appare il più colpito a livello mondiale: secondo alcune indagini svolte da associazioni di categoria, la percentuale dei prodotti contraffatti sarebbe pari al 25% nell'industria degli audiovisivi, al 35% nell'industria informatica. Tale indice salirebbe addirittura al 46% su scala mondiale nel settore del *software*.

Tutti individuano la principale causa dell'espansione del fenomeno illecito nel comparto, nell'*elevata differenza di prezzo* tra prodotti contraffatti e prodotti originali. Nemmeno il settore dei giocattoli è esente dai fenomeni della contraffazione: si stima che il 12% dei giocattoli messi in commercio su scala mondiale siano contraffatti. È facile immaginare quali siano i *rischi per la sicurezza e la salute dei bambini* che entrano in possesso di giocattoli contraffatti. Anche in questo caso infatti è altamente probabile che i beni in questione siano stati realizzati con assoluto disprezzo delle più elementari norme di sicurezza.

MISURE PER IL RAFFORZAMENTO DELL'AZIONE DI CONTRASTO

Indipendentemente dall'assunzione di misure organizzative, per quanto concerne gli aspetti tipicamente operativi si reputa opportuno, se non necessario, rafforzare la *cooperazione tra pubblici poteri ed organizzazioni professionali rappresentative dei singoli settori produttivi*. In tal senso vanno messe in atto forme di collaborazione informativa con Agenzie ed Organi nazionali ed esteri:

- ✓ INDICAM - Istituto di Centromarca per la lotta alla Contraffazione;
- ✓ B.S.A. - Businnes Software Alliance;
- ✓ A.I.D.R.O. - Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno;
- ✓ FAPAV - Federazione Anti-Pirateria Audio Visiva;
- ✓ F.P.M. - Federazione contro la Pirateria Musicale;
- ✓ A.N.C.I. - Associazione Nazionale Calzaturifici Italiani.
- ✓ Confindustria, per la realizzazione di una mirata attività conoscitiva nello specifico settore della importazione, produzione, distribuzione e commercializzazione di prodotti recanti marchi contraffatti o realizzati in violazione delle norme in materia di diritto d'autore;
- ✓ Agenzia delle Dogane, per una migliore gestione ed accesso alla banca dati delle immagini derivate dalle apparecchiature *scanner* installate negli spazi doganali e da quelle analoghe in dotazione alla Guardia di Finanza;
- ✓ Direzione Generale per l'Armonizzazione dei Mercati e la Tutela dei Consumatori, del Ministero delle Attività Produttive, allo scopo di avviare forme più pregnanti di collaborazione in materia, tra l'altro, di contrasto alla contraffazione dei marchi, con specifico riferimento alla disciplina della sicurezza e conformità dei prodotti.

SUL PIANO COMUNICAZIONALE

È sul piano mediatico e comunicazionale che occorre investire ancora molto. Infatti, finché la domanda di prodotti contraffatti sarà alta, sempre più difficile sarà combattere il particolare fenomeno illecito. In questo senso, una efficace *campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sugli effetti negativi della contraffazione e del fenomeno illecito* si ritiene siano i principali strumenti per arginare tale fenomeno. Con il coinvolgimento dei principali soggetti (pubblici e privati) interessati al fenomeno (Ministero delle Attività Produttive, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Associazioni dei consumatori e delle imprese, Unione delle Camere di Commercio, ecc.), vanno avviati dei progetti, prevalentemente rivolti al pubblico:

- ✓ organizzazione di una o più tavole rotonde, prevalentemente orientate all'individuazione delle più idonee misure per arginare la fenomenologia illecita;
- ✓ seminari informativi da svolgersi presso scuole superiori ed università su tutto il territorio nazionale.

CONCLUSIONI

In conclusione, si è visto come contraffazione e pirateria siano fenomeni che compromettono il buon funzionamento del mercato, dando luogo a deviazioni dei flussi commerciali ed a distorsioni della concorrenza, spesso approfittando delle disparità esistenti nei vari Paesi nell'azione di tutela della proprietà intellettuale, sia a livello normativo sia nell'attività di contrasto posta in essere. E tale situazione genera negli operatori una perdita di fiducia nel mercato. Il venir meno della fiducia nel mercato determina, chiaramente, un calo degli investimenti e l'indebolimento dell'attività innovativa e creativa delle imprese, che investono somme rilevanti nella ricerca, nel marketing e nella pubblicità dei loro prodotti e servizi. Ancor più, il calo degli investimenti ha un'incidenza rilevante sulla situazione economico-sociale e, in particolare, come già detto, sul numero dei posti di lavoro offerti. E si è visto, infine, il danno prodotto ai consumatori, spesso vittime di una truffa deliberata sulla qualità dei prodotti che acquistano, quando non si tratti di prodotti che ne mettono a rischio salute e sicurezza pubblica. Il fenomeno ha raggiunto dimensioni tali da essere costantemente all'ordine del giorno delle competenti Istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. Molto si è fatto e si continua a fare, sia a livello normativo sia a livello pratico, con la stipula di accordi sempre più pregnanti per una effettiva ed efficace collaborazione nazionale ed internazionale tra le Autorità pubbliche interessate e tra queste e le associazioni e organizzazioni private costituite *ad hoc*. Ritengo che ciò sia il frutto di una reale presa di coscienza del problema e dei suoi riflessi, soprattutto da parte delle Istituzioni e degli operatori economici.

Sono convinto, tuttavia, che la contraffazione e la pirateria siano facilitate, nella loro crescita esponenziale, dalla circostanza che non sono evidentemente percepite quali fenomenologie criminali da parte dei cittadini, i quali probabilmente non sono bene informati sui rilevanti effetti negativi che ne derivano. Si tratta di condotte che destano un basso allarme sociale e sono piuttosto tollerate: l'acquisto di borse o capi d'abbigliamento contraffatti, così come di opere dell'ingegno illecitamente riprodotte, non viene ancora colto, dalla generalità dei cittadini, come una condotta illegale e riprovevole, ma solo come un modo per risparmiare o per ottenere prodotti che, in altro modo, non potrebbero acquistare. Manca nel cittadino comune la percezione del reato e l'effettiva comprensione dei danni e dei rischi che tali attività possono arrecare. La sottovalutazione del fenomeno è un ostacolo rilevante per gli attori impegnati nell'azione di contrasto e, addirittura, può essere considerata come un ulteriore impulso, per le organizzazioni criminali internazionali, a prosperare nell'illecito. Ove non sia stimolata la piena consapevolezza e, quindi, la collaborazione dei cittadini, il compito delle Forze dell'ordine nel contrastare tale tipo di illecito, in cui è sempre più coinvolta la criminalità organizzata, si rivela particolarmente arduo. Da qui l'importanza di un'attenta e costante opera di informazione e sensibilizzazione, in grado di far percepire il problema nella sua realtà e di orientare correttamente le scelte dei consumatori. Di qui l'importanza di educare la cittadinanza in genere e i più giovani in particolare. Su questo si può e si deve ancora fare molto.

LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI SICUREZZA INTEGRATA NEL FRIULI VENEZIA GIULIA

IL RUOLO DELLA POLIZIA LOCALE

SERGIO ABBATE*

Analizzare il ruolo della *polizia locale* significa innanzitutto ridefinire quelle immagini tratte da una tradizione che non si intende certo sconfessare, ma che appare quanto mai lontana e soprattutto riduttiva, se rapportata alla realtà odierna. È dunque indispensabile rivedere tutti quei luoghi comuni che - identificando l'operatore di polizia municipale esclusivamente con la figura dell'addetto alla viabilità e all'accertamento della sosta - si riallacciano a una società diversa da quella contemporanea, che è invece contraddistinta da esigenze e richieste sempre più pressanti soprattutto in termini di sicurezza, di incolumità personale e collettiva.

Per cogliere la profonda trasformazione del ruolo della *polizia municipale* nell'ambito della realtà locale, sarebbe sufficiente illustrare le competenze attribuite per legge a questi *corpi di polizia, municipali o provinciali o locali* che dir si voglia, e verificarne l'applicazione nell'attività quotidiana.

Preferisco, invece, procedere in senso inverso e partire dal dato concreto - richiamando la cronaca recente - per poi illustrare le funzioni che la polizia locale esercita sul territorio in base ad una normativa che indubbiamente necessita di essere potenziata o comunque adattata a un mutato contesto economico e sociale.

Ebbene, due settimane fa il maggiore quotidiano locale dedicava ampio risalto a una delle prime espulsioni eseguite nella provincia di Trieste - secondo quanto disposto dal recente decreto ministeriale - nei confronti di un cittadino comunitario rumeno, che aveva rapinato un supermercato cittadino. L'arresto in flagranza di reato era stato eseguito dalla *polizia municipale*. La stessa pagina riportava anche la cronaca di un incidente stradale mortale rilevato dallo stesso organo di polizia.

Si tratta di esempi eloquenti perché rivelano quanto attualmente sia vario e complesso l'impegno della polizia municipale, i cui compiti sono definiti da una normativa - la legge quadro 7 marzo 1986, n. 65 - che, pur presentando margini di ambiguità e incertezza, resta il punto di riferimento per l'operatività della polizia locale.

Essi comprendono la sicurezza stradale sia sotto il profilo della prevenzione - esercitata mediante un capillare sistema di controlli sul territorio per verificare il rispetto delle norme del Codice della strada - sia a livello di infortunistica stradale. Quest'ultima, a sua volta, è un'attività che si esprime non solo nel rilievo di più di 1700 incidenti urbani negli ultimi sei mesi, ma anche nella costante azione di monitoraggio della rete stradale urbana e in parte extraurbana.

* Comandante del Corpo Polizia Municipale del Comune di Trieste.

A questo punto è forse superfluo sottolineare che la disciplina della sosta, pur rientrando tra le mansioni proprie della polizia locale, non ne esaurisce davvero il significato, non costituendo più elemento qualificante né tanto meno preponderante rispetto ad altri.

L'attività della polizia municipale si articola inoltre in una serie di funzioni attribuite agli operatori dalla stessa legge quadro 65 del 1986, ossia quelle ausiliarie di pubblica sicurezza e - come abbiamo già avuto modo di osservare nel corso degli esempi già illustrati - le funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualifica di agenti o di ufficiali.

Sottolineo che gli episodi - simili a quello che ho indicato poc'anzi e che vedono il pieno esercizio di questa funzione di polizia giudiziaria - si ripetono frequentemente non solo nella nostra città, ma anche a livello regionale e nazionale. Infatti, soprattutto negli ultimi anni il personale della polizia municipale si è reso protagonista di numerose operazioni, coordinate dalle locali magistrature, che sono infine culminate con l'individuazione e l'arresto di spacciatori o di autori di rapine in esercizi commerciali cittadini.

E intendo evidenziare con forza anche come si sia nel frattempo consolidata e arricchita di nuovi significati quella proficua collaborazione con le altre forze di polizia - carabinieri, guardia di finanza, polizia di Stato - che peraltro è sempre stata una costante nell'attività quotidiana della polizia locale. L'ultima operazione congiunta tra polizia di Stato, carabinieri e polizia municipale risale alla settimana scorsa quando sono stati effettuati controlli in alcune zone a rischio della città, tra cui tre campi nomadi.

In realtà l'attività dell'operatore di polizia municipale è caratterizzata in particolar modo dalla presenza costante sul territorio e dalla capacità di viverlo giornalmente, apprendendone le peculiarità, interagendo con i cittadini, affrontandone le problematiche. Una simile esperienza è fondamentale poiché soltanto l'osservazione e l'acquisizione di tutti i dati relativi alle dinamiche culturali, sociali ed economiche che si registrano in un territorio consentono di comprendere e poi di formulare un programma mirato - e quindi tanto più efficace - riguardante le politiche sulla sicurezza.

Non è d'altronde una novità constatare come la figura della polizia di prossimità, del poliziotto e del carabiniere di quartiere, traggano ispirazione dalla funzione esercitata un tempo esclusivamente dal vigile urbano. E in tale direzione si sono pertanto mosse, anche da parte della polizia municipale, iniziative volte a valorizzare questo importante ruolo che rischiava forse di essere collocato ai margini dell'attività complessiva.

A queste competenze se ne sommano poi altre, non meno rilevanti, che riguardano il controllo e l'applicazione della vasta e complessa normativa nazionale e regionale in materia edilizia e commerciale, oltre a quella concernente i regolamenti urbani.

* * * * *

Questa rapida disamina delle funzioni esercitate dalle polizie locali costituisce il necessario presupposto per una corretta impostazione e sviluppo di qualsiasi strumento di progettazione integrata in materia di sicurezza urbana. Un altro punto essenziale consiste nel procedere a un ripensamento delle azioni volte a "creare sicurezza", calibrate sia in rapporto alle singole realtà locali sia alla luce dei mutamenti che stanno avvenendo nella nostra società e che ancora attendono di essere compiutamente concettualizzati.

Si può infatti intervenire efficacemente in ambito locale soltanto coniugando la capacità di suggerire e programmare forme d'azione - commisurate alle sfide che nascono dai mutamenti in atto - con una coraggiosa capacità d'iniziativa legislativa.

Nuove regole ispirate al modello di una *governance* aperta alla cooperazione tra i vari attori istituzionali presenti sul territorio e che dovrebbero presiedere a un ulteriore incremento delle relazioni interistituzionali.

Il riferimento è a uno sviluppo che sia realmente concertato, alla formazione di idee realmente condivise, ma soprattutto di rapida attuazione su cui far convergere l'azione dei diversi soggetti. Il tutto deve essere inserito in un contesto legislativo forte.

Invece si ignora la svolta rappresentata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, nel riformare il Titolo V della Costituzione (articoli 114–132 Disciplina delle autonomie locali), ha evidenziato l'importanza e la dignità della dimensione locale. L'articolo 114 recita testualmente: *"la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"*.

Nonostante ciò, si nota una preoccupante tendenza da un lato alla formulazione di patti o protocolli a livello locale che solo apparentemente riflettono le esigenze concrete in termini di sicurezza dei cittadini. Dall'altro si assiste all'elaborazione di progetti di riforma della polizia locale - come la legge regionale attualmente in discussione - che, paradossalmente, non sembrano rivolti a delineare meglio i compiti degli operatori, quanto piuttosto a limitarne o addirittura a sottrarne le funzioni, peraltro già assegnate e finora puntualmente esercitate. A questo punto per la polizia locale sarebbe senz'altro preferibile mantenere lo *status quo, rectius*, i poteri e le competenze assegnate dalla legge 65 del 1986. L'alternativa consisterebbe nel ridurre l'operatore di polizia a figura che esercita una non meglio definita attività di prevenzione sociale con una risicata capacità di intervento a tutela dell'incolumità dei cittadini. Si profila addirittura l'ipotesi di una perdita delle competenze proprie di una polizia amministrativa.

Per quanto concerne, poi, lo strumento del protocollo d'intesa siglato tra Ministero dell'Interno e Regione, esso può diventare uno strumento innovativo efficace soltanto nel momento in cui riesce a centrare l'obiettivo della razionalizzazione delle risorse disponibili, ossia della ripartizione dei compiti tra le diverse forze dell'ordine presenti all'interno di un determinato ambito territoriale, previa analisi delle singole realtà e, fattore non trascurabile, tramite la concertazione con gli enti locali.

Ciò presupporrebbe innanzitutto un riconoscimento della professionalità acquisita dalla polizia locale e la fiducia nella capacità di sviluppare ulteriori competenze, oltre alle numerose che già riveste, senza che questo si traduca - come sembrano paventare alcuni - nella sottrazione del ruolo attualmente esercitato da altre forze dell'ordine. Non è nelle intenzioni della polizia locale che, invece, ambisce a una reale integrazione e partecipazione e non all'assimilazione con gli altri organi di polizia perché ciò significherebbe tra l'altro una perdita della propria identità. Quanto chiede la polizia locale è più semplicemente un'estensione di alcune funzioni, o - ancora più semplicemente - il loro naturale completamento.

Nel protocollo, invece, emergono inesplicabili resistenze nei confronti dell'autentico coinvolgimento di una polizia locale che, in realtà, sta già fornendo ai cittadini quegli stessi servizi per i quali tuttavia non sempre si assicurano adeguati supporti normativi o tecnici.

Si sottovalutano pure quelle forme di collaborazione con le altre forze di polizia nazionali, che, sperimentate da anni, ora dovrebbero essere semplicemente consolidate mediante l'articolato scambio di informazioni e la comunicazione tra diversi sistemi ed esperienze nell'ambito della tutela del territorio e dei suoi cittadini.

Il clima di profonda incertezza, circa il ruolo della polizia locale all'interno dei progetti di riforma del sistema sicurezza nel quadro locale, si evince anche da piccoli segnali. E' significativa, ad esempio, la composizione dei Comitati per la sicurezza e l'ordine pubblico: presieduti dal Prefetto, prevedono la presenza del Sindaco, in rappresentanza dell'ente locale, ma non del Comandante della polizia locale, che vi partecipa esclusivamente per volontà dello stesso primo cittadino.

L'intenzione di relegare la polizia locale in posizione subalterna rispetto agli organi di polizia nazionale nell'ambito della cosiddetta "progettazione integrata", trova conferma anche in altre decisioni a livello operativo. Infatti nonostante la sicurezza sia il criterio di individuazione di ogni schema di intervento sul territorio, non si esita a privare il personale della polizia locale di importanti strumenti operativi. Si continua così a negare alla polizia locale l'accesso all'SDI, concedendo, invece, la possibilità di consultazione dello schedario dei veicoli rubati. Forse si dimentica che si tratta di un sito cui può collegarsi anche il privato cittadino. È comunque la prova di come il coinvolgimento sia solo apparente ed è inoltre rivelatore della sfiducia nelle capacità della polizia locale di saper raccogliere nuove sfide e di accrescere la propria professionalità.

In conclusione si configura il paradosso secondo cui a fronte di una volontà di decentramento della questione sicurezza da parte dello Stato, non corrisponde un concreto coinvolgimento dell'ente locale, né

sotto forma di riconoscimento o di valorizzazione del ruolo della polizia locale, che dell'ente locale è espressione, né a livello decisionale e organizzativo.

In realtà da più parti si avanza anche il sospetto che la cosiddetta "progettazione integrata in materia di sicurezza" sia una formula che introduce surrettiziamente il principio del mero finanziamento dell'ente locale in settori su cui lo Stato esercita da sempre il pieno controllo. La partecipazione dell'ente locale sarebbe pertanto circoscritta a una forma di cooperazione in termini esclusivamente economici, mentre si escluderebbe la possibilità di alienare frazioni più o meno ampie di potere organizzativo o decisionale.

Se invece l'obiettivo dei "protocolli d'intesa" consiste nell'assicurare maggiore sicurezza ai cittadini è inevitabile un ripensamento dell'alternativa statale/locale nella prospettiva di una tendenziale considerazione unitaria dei servizi per la sicurezza del territorio. Si tratta di promuovere una sorta di *unitas multiplex*, che - sempre nel rispetto delle reciproche competenze - realizzi l'impiego razionale di tutte le forze presenti sul territorio, statali o locali, senza contrapposizioni, senza pregiudizi.

Non bisogna dimenticare che i cittadini attendono risposte concrete.

E la polizia locale da sempre riesce a darne. Nonostante tutto.

SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA

GIOVANNI COLLOREDO*

Negli ultimi anni la videosorveglianza ha visto un incremento esponenziale del suo utilizzo. Gli apparati sostanzialmente consentono di moltiplicare il controllo delle zone delle nostre città sostituendo, almeno in parte, il controllo tradizionale effettuato con la presenza nel territorio con l'occhio elettronico delle telecamere. Varie sono state le motivazioni che hanno consentito lo sviluppo di questo tipo di sorveglianza, fra le quali:

- ✓ il calo dei costi di acquisto degli impianti;
- ✓ le varie possibilità di finanziamento – la Regione Friuli Venezia Giulia ha istituito contributi in tal senso;
- ✓ la flessibilità nell'impiego. Consentono, infatti, di affrontare più emergenze contemporaneamente utilizzando lo stesso supporto tecnologico (ad es. dal controllo del traffico alla microcriminalità);
- ✓ la pressione dei cittadini che a volte la vedono come incremento della sicurezza.

La videosorveglianza è uno strumento divenuto di fondamentale importanza per il contrasto che oppone a fatti delittuosi e per l'utilità contro il disordine urbano, per il controllo del traffico, dei parchi e delle aree pubbliche in genere e per la tutela di monumenti e beni artistici delle città. La polizia municipale si trova quale naturale referente delle amministrazioni locali a supportare i progetti di questo tipo che vengono sollecitati dalle comunità locali.

Vi sono due approcci all'uso di questo strumenti. C'è chi ritiene possano essere la soluzione a tutte le problematiche di sicurezza e rispondere all'ansia di sicurezza dei cittadini che caratterizza vaste aree delle nostre città e c'è chi vede nella videosorveglianza la lesione di diritti fondamentali e quindi nutre paura che la propria *privacy* venga compromessa dai dispositivi per le riprese audio-video.

Questi impianti garantiscono un concreto deterrente e comunque costituiscono un importante strumento di indagine a supporto dell'attività investigativa, direi fondamentale. In Italia non ci sono dati o studi che misurino l'efficacia di questi sistemi. Un dato interessante (ma negativo), che arriva dalla Gran Bretagna (fonte "Il Sole-24 Ore" del 15 ottobre 2007), afferma che esistono 4,2 milioni di telecamere che costituiscono il 20% del totale dei sistemi di videosorveglianza di tutto il mondo (uno ogni 14 cittadini) e, nonostante ciò, nel 2005 un rapporto dell'Home office rilevava che la diffusione della videosorveglianza non aveva inciso sul tasso di criminalità, né aveva cambiato la propensione a delinquere dei violenti o attenuato l'insicurezza crescente dei cittadini.

L'esperienza di Udine è invece molto positiva, sono mediamente una cinquantina i casi risolti all'anno (con tendenza all'aumento). L'impianto consente l'individuazione dei responsabili di piccoli o grandi reati (sia da parte della polizia municipale che della polizia di Stato o dei carabinieri), la ricostruzione di incidenti stradali dalla dinamica non chiara, il monitoraggio del traffico in circostanze particolari quali manifestazioni o eventi impegnativi per la città.

* Comandante del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Udine.

Sul versante della *privacy*, il Garante è intervenuto in prima battuta con il decalogo del 2000 e successivamente con il provvedimento generale del 29 aprile 2004. Questi hanno come presupposto la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini e della dignità delle persone con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità ed alla protezione dei dati personali, diritti che trovano copertura costituzionale negli articoli 2, 13, 14 e 15 della Costituzione.

Anche il Ministero dell'Interno si è occupato della videosorveglianza (con la circolare n. 558.A/421.2/70/456). La nota evidenzia come lo sviluppo della videosorveglianza risponda alla necessità di rassicurazione per contrastare quei fenomeni di degrado della società quali la criminalità, l'inciviltà e il disordine urbano. Aspetti, questi ultimi due, che recenti ricerche evidenziano come siano i precursori dei fenomeni di criminalità se le aree interessate non vengono risanate. Nella logica partecipativa, quale modalità di rafforzamento del sistema nazionale della pubblica sicurezza, il Ministero riconosce l'opportunità di valorizzare tutte le risorse disponibili (pubbliche e private) e in questo contesto la circolare intende armonizzare e razionalizzare le varie iniziative ricordando l'importanza dei vari interessi coinvolti:

- ✓ la tutela dei diritti dei cittadini (diritto alla *privacy*)
- ✓ il rispetto delle competenze dei soggetti pubblici interessati
- ✓ la garanzia dell'efficacia dei sistemi
- ✓ l'armonizzazione della gestione della sicurezza primaria (quale competenza delle forze di polizia dello Stato) con l'evoluzione del sistema verso forme di sicurezza partecipata e sussidiaria.

Particolare rilevanza viene data alla fase della scelta, cioè della decisione di attivare o non attivare un sistema di videosorveglianza e alla scelta delle aree da sottoporre a videosorveglianza. A tal proposito, sarà necessaria la valutazione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica che si esprimerà sulla reale necessità dell'impianto anche in relazione all'esistenza di altre forme di controllo del territorio, ad esempio, il piano integrato del controllo del territorio.

Nella scelta dell'attivazione dovranno tenersi in considerazione i principi stabiliti dal Garante nel provvedimento generale del 29 aprile 2004. In particolare, l'impianto dovrà essere programmato per l'effettivo uso che si è definito nel documento delle scelte evitando eccessi nella gestione dei trattamenti.

Ciascun sistema informativo e il relativo programma informatico andranno quindi conformati già in origine in modo da non utilizzare dati relativi a persone identificabili quando le finalità del trattamento possono essere realizzate impiegando solo dati anonimi (ad esempio, programma configurato in modo da consentire, per monitorare il traffico, solo riprese generali che escludano la possibilità di ingrandire le immagini).

Di assoluto rilievo per l'attività cui sono chiamati i corpi di polizia municipale risulta essere la lettura dell'articolo 18 del codice.

«Articolo 18

(Principi applicabili a tutti i trattamenti effettuati da soggetti pubblici)

1. *Le disposizioni del presente capo riguardano tutti i soggetti pubblici, esclusi gli enti pubblici economici.*
2. *Qualunque trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali. ...»*

È lecito, infatti, solo il trattamento per lo svolgimento di funzioni istituzionali. Qualche dubbio potrebbe sussistere laddove i documenti relativi alla fase della scelta prevedano che la videosorveglianza sia motivata come attività riferibile alla pubblica sicurezza.

La circolare del Ministero sviluppa una interpretazione del concetto di sicurezza che è innovativo. Mentre l'interpretazione letterale ci porterebbe alla piena competenza statale, nell'interpretazione evolutiva il concetto viene ampliato e vengono individuati tre livelli di gestione della sicurezza:

- ✓ il primo, della sicurezza primaria, intesa come attività di stretta competenza degli organi statali, che consiste nella tutela di obiettivi istituzionali particolarmente sensibili la cui salvaguardia incide direttamente sulla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ovvero, su "obiettivi di interesse strategico per la sicurezza primaria"
- ✓ il secondo, quale livello inferiore della sicurezza (partecipata), quale attività della polizia locale di supporto/ausilio nelle materie di specifica competenza e che possono individuarsi nel monitoraggio/contrasto di fenomeni di inciviltà e disordine e degrado urbano
- ✓ il terzo livello, di sicurezza sussidiaria, intesa come l'attività degli istituti di vigilanza privata

Alla luce di quanto sopra, le attività della polizia municipale possono dirsi di stretta competenza istituzionale se rientranti nella definizione di cui sopra.

Il lavoro che segue è il risultato, per la maggior parte, della raccolta degli interventi del garante e della normativa attualmente in vigore nel nostro Paese.



«VIDEOSORVEGLIANZA - IL DECALOGO DELLE REGOLE PER NON VIOLARE LA PRIVACY -

29 novembre 2000

In attesa di una specifica normativa che disciplini l'utilizzo di sistemi di videosorveglianza, il Garante ha ritenuto necessario indicare gli adempimenti, le garanzie e le tutele già oggi necessarie in base ai principi della legge sulla protezione dei dati personali.

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nella riunione odierna, in presenza del prof. Stefano Rodotà, presidente, del prof. Giuseppe Santaniello, vice-presidente, del prof. Ugo De Siervo e dell'ing. Claudio Manganeli, componenti e del dott. Giovanni Buttarelli, segretario generale;

Viste le numerose note pervenute in merito alla conformità alle disposizioni della legge 31 dicembre 1996, n. 675 di alcune iniziative volte ad installare sistemi ed apparecchiature di controllo video;

Visti gli atti d'ufficio e le osservazioni formulate ai sensi dell'articolo 15 del regolamento n. 1/2000, adottato con deliberazione n. 15 del 28 giugno 2000 e pubblicato sulla G.U. n. 162 del 13 luglio 2000;

Relatore il prof. Ugo De Siervo;

PREMESSO:

Questa Autorità ha ricevuto numerose richieste in merito alle cautele necessarie per conformare alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, gli impianti di videosorveglianza stabili o comunque non occasionali, cioè l'installazione di sistemi, reti ed apparecchiature che permettono la ripresa e l'eventuale registrazione di immagini, in particolare a fini di sicurezza, di tutela del patrimonio, di controllo di determinate aree e di monitoraggio del traffico o degli accessi di veicoli nei centri storici.

Il Garante si è espresso sul tema in diverse occasioni formulando vari pareri e segnalazioni menzionati nella Relazione al Parlamento e al Governo per il 1999, consultabili sul sito www.garanteprivacy.it e sul bollettino dell'Autorità "Cittadini e società dell'informazione".

La tematica è stata esaminata da questa Autorità per i profili di sua competenza, ovvero per quanto riguarda la liceità e la correttezza del trattamento di dati personali.

In presenza di una crescente utilizzazione di impianti di videosorveglianza da parte di molti soggetti pubblici e privati, il Garante, nell'attesa di una specifica legislazione, reputa necessario sintetizzare gli adempimenti, le

garanzie e le tutele già necessari in base alle norme vigenti, per facilitarne la conoscenza da parte degli operatori interessati.

Le regole di base della disciplina sul trattamento dei dati personali, infatti, sono già applicabili alle immagini ed ai suoni, qualora le apparecchiature che li rilevano permettano di identificare, in modo diretto o indiretto, i soggetti interessati.

Chi intende svolgere attività di videosorveglianza deve quindi osservare almeno le seguenti cautele, rispettando comunque il principio di proporzionalità tra mezzi impiegati e fini perseguiti:

1. Tutti gli interessati devono determinare esattamente le finalità perseguite attraverso la videosorveglianza e verificarne la liceità in base alle norme vigenti. Se l'attività è svolta in presenza di un pericolo concreto o per la prevenzione di specifici reati, occorre rispettare le competenze che le leggi assegnano per tali fini solo a determinate amministrazioni pubbliche, prevedendo che alle informazioni raccolte possano accedere solo queste amministrazioni.
2. Il trattamento dei dati deve avvenire secondo correttezza e per scopi determinati, espliciti e legittimi (articolo 9, comma 1, lettere. a) e b), legge 675 del 1996).
3. Nei casi in cui la legge impone la notificazione al Garante dei trattamenti di dati personali effettuati da determinati soggetti (articolo 7 legge 675 del 1996), questi devono indicare fra le modalità di trattamento anche la raccolta di informazioni mediante apparecchiature di videosorveglianza. Non è prevista alcuna altra forma di specifica comunicazione o richiesta di autorizzazione al Garante.
4. Si devono fornire alle persone che possono essere riprese indicazioni chiare, anche se sintetiche, che avvertano della presenza di impianti di videosorveglianza, fornendo anche le informazioni necessarie ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 675 del 1996. Ciò è tanto più necessario quando le apparecchiature non siano immediatamente visibili.
5. Occorre rispettare scrupolosamente il divieto di controllo a distanza dei lavoratori e le precise garanzie previste al riguardo (articolo 4 legge 300 del 1970).
6. Occorre rispettare i principi di pertinenza e di non eccedenza, raccogliendo solo i dati strettamente necessari per il raggiungimento delle finalità perseguite, registrando le sole immagini indispensabili, limitando l'angolo visuale delle riprese, evitando - quando non indispensabili - immagini dettagliate, ingrandite o dettagli non rilevanti, e stabilendo in modo conseguente la localizzazione delle telecamere e le modalità di ripresa.
7. Occorre determinare con precisione il periodo di eventuale conservazione delle immagini, prima della loro cancellazione, e prevedere la loro conservazione solo in relazione a illeciti che si siano verificati o a indagini delle autorità giudiziarie o di polizia.
8. Occorre designare per iscritto i soggetti - responsabili e incaricati del trattamento dei dati (articoli 8 e 19 della legge 675 del 1996) - che possono utilizzare gli impianti e prendere visione delle registrazioni, avendo cura che essi accedano ai soli dati personali strettamente necessari e vietando rigorosamente l'accesso di altri soggetti, salvo che si tratti di indagini giudiziarie o di polizia.
9. I dati raccolti per determinati fini (ad esempio, ragioni di sicurezza, tutela del patrimonio) non possono essere utilizzati per finalità diverse o ulteriori (ad esempio, pubblicità, analisi dei comportamenti di consumo), salvo le esigenze di polizia o di giustizia, e non possono essere diffusi o comunicati a terzi.
10. I particolari impianti per la rilevazione degli accessi dei veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato devono essere conformi anche alle disposizioni contenute nel D.P.R. 250 del 1999. È altresì necessario che la relativa documentazione sia conservata per il solo periodo necessario per contestare le infrazioni e definire il relativo contenzioso e che ad essa si possa inoltre accedere solo a fini di indagine giudiziaria o di polizia.

Per gli impianti di videosorveglianza finalizzati esclusivamente alla sicurezza individuale (ad esempio, il controllo dell'accesso alla propria abitazione) si ricorda che questi non rientrano nell'ambito dell'applicazione della legge 675 del 1996, ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 3. Occorre, però, che le riprese siano strettamente limitate allo spazio antistante tali accessi, senza forme di videosorveglianza su aree circostanti e senza limitazioni delle libertà altrui. Occorre inoltre che le informazioni raccolte non siano in alcun modo

comunicate o diffuse. Altrimenti si rientra nell'ambito di applicazione generale della legge 675 del 1996 e devono, quindi, essere rispettate tutte le indicazioni di cui ai punti precedenti».

Nel 2004, il secondo intervento del Garante che sostanzialmente ribadisce i principi definiti con il decalogo. Nella premessa al provvedimento generale del 2004, il Garante scrive:

«Il Garante ritiene opportuno aggiornare e integrare il provvedimento del 29 novembre 2000 (c.d. "decalogo" pubblicato sul Bollettino del Garante n. 14/15, p. 28), anche per conformare i trattamenti di dati personali mediante videosorveglianza al Codice entrato in vigore il 1° gennaio 2004 e ad altre disposizioni vigenti (articolo 154, comma 1, lett. c), d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali) che hanno rafforzato le garanzie per i cittadini. Per altro verso va evidenziato che nel triennio di applicazione del predetto provvedimento sono stati sottoposti all'esame dell'Autorità numerosi casi, attraverso reclami, segnalazioni e richieste di parere, i quali evidenziano un utilizzo crescente, spesso non conforme alla legge, di apparecchiature audiovisive che rilevano in modo continuativo immagini, eventualmente associate a suoni, relative a persone identificabili, spesso anche con registrazione e conservazione dei dati.

Con riferimento alle menzionate garanzie, il presente provvedimento (paragrafi 2 e 3) richiama taluni principi e illustra le prescrizioni generali relative a tutti i sistemi di videosorveglianza; nei paragrafi 4, 5 e 6 vengono invece individuate prescrizioni riguardanti specifici trattamenti di dati. Ovviamente, per casi particolari l'Autorità si riserva di intervenire di volta in volta con atti ad hoc.

Le prescrizioni del presente provvedimento hanno come presupposto il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini e della dignità delle persone con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità ed alla protezione dei dati personali (articolo 2, comma 1, del Codice).

Il Garante ha posto doverosa attenzione al nuovo diritto alla protezione dei dati personali (articolo 1 del Codice) consapevole che un'adeguata tutela dei diritti dei singoli, oggetto del bilanciamento effettuato con il presente provvedimento, non pregiudica l'adozione di misure efficaci per garantire la sicurezza dei cittadini e l'accertamento degli illeciti.

Si è avuto riguardo pertanto anche alla libertà di circolazione nei luoghi pubblici o aperti al pubblico. In tali ambiti, non si possono privare gli interessati del diritto di circolare senza subire ingerenze incompatibili con una libera società democratica (articolo 8 Conv. europea diritti uomo ratificata con l. n. 848/1955), derivanti da rilevazioni invadenti ed oppressive riguardanti presenze, tracce di passaggi e spostamenti, facilitate dalla crescente interazione dei sistemi via Internet ed Intranet.

Il Garante si è infine ispirato alle indicazioni espresse in varie sedi internazionali e comunitarie: in particolare alle linee-guida del Consiglio d'Europa del 20-23 maggio 2003 (v. Relazioni annuali del Garante per il 2002 e per il 2003, in www.garanteprivacy.it), nonché agli indirizzi formulati dalle autorità europee di protezione dei dati riunite nel Gruppo istituito dalla direttiva n. 95/46/CE (11 febbraio 2004, n. 4/2004, in Relaz. annuale 2003 e http://europa.eu.int/comm/internal-market/privacy/workinggroup/wp2004/wpdocs04_en.htm).

I sistemi di videosorveglianza trattano dati personali quali la voce e l'immagine che sono, in base alla normativa italiana, i presupposti per l'applicazione delle misure previste dalle fonti di tutela della privacy (cfr. articolo 1 del Codice).

Dal Codice di protezione dei dati personali (decreto legislativo, 30 giugno 2003, n. 196):

«Articolo 1

(Diritto alla protezione dei dati personali)

1. Chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano.

Articolo 4.
(Definizioni)

1. Ai fini del presente codice si intende per:

- a) "trattamento", qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuati anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati;
- b) "dato personale", qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale;
...omissis...
- g) "responsabile", la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali;
- h) "incaricati", le persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile;

Articolo 7
(Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti)

1. L'interessato ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.

2. L'interessato ha diritto di ottenere l'indicazione:

- a) dell'origine dei dati personali;
- b) delle finalità e modalità del trattamento;
- c) della logica applicata in caso di trattamento effettuato con l'ausilio di strumenti elettronici;
- d) degli estremi identificativi del titolare, dei responsabili e del rappresentante designato ai sensi dell'articolo 5, comma 2;
- e) dei soggetti o delle categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza in qualità di rappresentante designato nel territorio dello Stato, di responsabili o incaricati.

3. L'interessato ha diritto di ottenere:

- a) l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, quando vi ha interesse, l'integrazione dei dati;
- b) la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati;
- c) l'attestazione che le operazioni di cui alle lettere a) e b) sono state portate a conoscenza, anche per quanto riguarda il loro contenuto, di coloro ai quali i dati sono stati comunicati o diffusi, eccettuato il caso in cui tale adempimento si rivela impossibile o comporta un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto tutelato.

4. L'interessato ha diritto di opporsi, in tutto o in parte:

- a) per motivi legittimi al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta;
- b) al trattamento di dati personali che lo riguardano a fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale».

Garante per la protezione dei dati personali

«VIDEOSORVEGLIANZA - PROVVEDIMENTO GENERALE DEL 29 APRILE 2004

..omissis..

2. PRINCIPI GENERALI

2.1 PRINCIPIO DI LICEITÀ

Il trattamento dei dati attraverso sistemi di videosorveglianza è possibile solo se è fondato su uno dei presupposti di liceità che il Codice prevede espressamente per gli organi pubblici da un lato (svolgimento di funzioni istituzionali: artt. 18 - 22) ... omissis...

La videosorveglianza deve avvenire nel rispetto, oltre che della disciplina in materia di protezione dei dati, di quanto prescritto da altre disposizioni di legge da osservare in caso di installazione di apparecchi audiovisivi.

Vanno richiamate al riguardo le vigenti norme dell'ordinamento civile e penale in materia di interferenze illecite nella vita privata, di tutela della dignità, dell'immagine, del domicilio e degli altri luoghi cui è riconosciuta analogo tutela (toilette, stanze d'albergo, cabine, spogliatoi, ecc.). Vanno tenute presenti, inoltre, le norme riguardanti la tutela dei lavoratori, con particolare riferimento alla legge 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori)¹.

Specifici limiti possono derivare da altre speciali disposizioni di legge o di regolamento che prevedono o ipotizzano la possibilità di installare apparecchiature di ripresa locale, aerea o satellitare (d.l. 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88), disposizioni che, quando sono trattati dati relativi a persone identificate o identificabili, vanno applicate nel rispetto dei principi affermati dal Codice, in tema per esempio di sicurezza presso stadi e impianti sportivi, oppure musei, biblioteche statali e archivi di Stato (d.l. 14 novembre 1992, n. 433, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1993, n. 4) e, ancora, relativi a impianti di ripresa sulle navi da passeggeri adibite a viaggi nazionali (d.lg. 4 febbraio 2000, n. 45).

Appare inoltre evidente la necessità del rispetto delle norme del codice penale che vietano le intercettazioni di comunicazioni e conversazioni.

2.2 PRINCIPIO DI NECESSITÀ

Poiché l'installazione di un sistema di videosorveglianza comporta in sostanza l'introduzione di un vincolo per il cittadino, ovvero di una limitazione e comunque di un condizionamento, va applicato il principio di necessità e, quindi, va escluso ogni uso superfluo ed evitati eccessi e ridondanze.

Ciascun sistema informativo e il relativo programma informatico vanno conformati già in origine in modo da non utilizzare dati relativi a persone identificabili quando le finalità del trattamento possono essere realizzate impiegando solo dati anonimi (es. programma configurato in modo da consentire, per monitorare il traffico, solo riprese generali che escludano la possibilità di ingrandire le immagini).

Il software va configurato anche in modo da cancellare periodicamente e automaticamente i dati eventualmente registrati.

Se non è osservato il principio di necessità riguardante le installazioni delle apparecchiature e l'attività di videosorveglianza non sono lecite (articoli 3 e 11, comma 1, lett. a), del Codice).

¹ L'articolo 4 (Impianti audiovisivi) prevede: «È vietato l'uso di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori...».

2.3 PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

Nel commisurare la necessità di un sistema al grado di rischio presente in concreto, va evitata la rilevazione di dati in aree o attività che non sono soggette a concreti pericoli, o per le quali non ricorre un'effettiva esigenza di deterrenza, come quando, ad esempio, le telecamere vengono installate solo per meri fini di apparenza o di "prestigio".

Gli impianti di videosorveglianza possono essere attivati solo quando altre misure siano ponderatamente valutate insufficienti o inattuabili. Se la loro installazione è finalizzata alla protezione di beni, anche in relazione ad atti di vandalismo, devono risultare parimenti inefficaci altri idonei accorgimenti quali controlli da parte di addetti, sistemi di allarme, misure di protezione degli ingressi, abilitazioni agli ingressi.

Non va adottata la scelta semplicemente meno costosa, o meno complicata, o di più rapida attuazione, che potrebbe non tener conto dell'impatto sui diritti degli altri cittadini o di chi abbia diversi legittimi interessi.

...omissis...

Anche l'installazione meramente dimostrativa o artefatta di telecamere non funzionanti o per finzione, anche se non comporta trattamento di dati personali, può determinare forme di condizionamento nei movimenti e nei comportamenti delle persone in luoghi pubblici e privati e pertanto può essere legittimamente oggetto di contestazione.

La videosorveglianza è, quindi, lecita solo se è rispettato il c.d. principio di proporzionalità, sia nella scelta se e quali apparecchiature di ripresa installare, sia nelle varie fasi del trattamento (articolo 11, comma 1, lett. d) del Codice).

Il principio di proporzionalità consente, ovviamente, margini di libertà nella valutazione da parte del titolare del trattamento, ma non comporta scelte del tutto discrezionali e insindacabili.

Il titolare del trattamento, prima di installare un impianto di videosorveglianza, deve valutare, obiettivamente e con un approccio selettivo, se l'utilizzazione ipotizzata sia in concreto realmente proporzionata agli scopi prefissi e legittimamente perseguibili.

Si evita così un'ingerenza ingiustificata nei diritti e nelle libertà fondamentali degli altri interessati.

Come si è detto, la proporzionalità va valutata in ogni fase o modalità del trattamento, per esempio quando si deve stabilire:

- ✓ se sia sufficiente, ai fini della sicurezza, rilevare immagini che non rendono identificabili i singoli cittadini, anche tramite ingrandimenti;
- ✓ se sia realmente essenziale ai fini prefissi raccogliere immagini dettagliate;
- ✓ la dislocazione, l'angolo visuale, l'uso di zoom automatici e le tipologie - fisse o mobili - delle apparecchiature;
- ✓ quali dati rilevare, se registrarli o meno, se avvalersi di una rete di comunicazione o creare una banca di dati, indicizzarla, utilizzare funzioni di fermo-immagine o tecnologie digitali, abbinare altre informazioni o interconnettere il sistema con altri gestiti dallo stesso titolare o da terzi;
- ✓ la durata dell'eventuale conservazione (che, comunque, deve essere sempre temporanea).

In applicazione del predetto principio va altresì delimitata rigorosamente:

- ✓ anche presso luoghi pubblici o aperti al pubblico, quando sia di legittimo ed effettivo interesse per particolari finalità, la ripresa di luoghi privati o di accessi a edifici;
- ✓ l'utilizzazione di specifiche soluzioni quali il collegamento ad appositi "centri" cui inviare segnali di allarme sonoro o visivo, oppure l'adozione di interventi automatici per effetto di meccanismi o sistemi automatizzati d'allarme (chiusura accessi, afflusso di personale di vigilanza, ecc.), tenendo anche conto che in caso di

trattamenti volti a definire profili o personalità degli interessati il Codice prevede ulteriori garanzie (articolo 14, comma 1, del Codice);

- ✓ l'eventuale duplicazione delle immagini registrate;
- ✓ la creazione di una banca di dati quando, per le finalità perseguite, è sufficiente installare un sistema a circuito chiuso di sola visione delle immagini, senza registrazione (es. per il monitoraggio del traffico o per il controllo del flusso ad uno sportello pubblico).

2.4 PRINCIPIO DI FINALITÀ

Gli scopi perseguiti devono essere determinati, espliciti e legittimi (articolo 11, comma 1, lettera b), del Codice). Ciò comporta che il titolare possa perseguire solo finalità di sua pertinenza.

Si è invece constatato che taluni soggetti pubblici e privati si propongono abusivamente, quale scopo della videosorveglianza, finalità di sicurezza pubblica, prevenzione o accertamento dei reati che invece competono solo ad organi giudiziari o di polizia giudiziaria oppure a forze armate o di polizia.

Sono invece diversi i casi in cui i sistemi di videosorveglianza sono in realtà introdotti come misura complementare volta a migliorare la sicurezza all'interno o all'esterno di edifici o impianti ove si svolgono attività produttive, industriali, commerciali o di servizi, o che hanno lo scopo di agevolare l'eventuale esercizio, in sede di giudizio civile o penale, del diritto di difesa del titolare del trattamento o di terzi sulla base di immagini utili in caso di fatti illeciti.

In ogni caso, possono essere perseguite solo finalità determinate e rese trasparenti, ossia direttamente conoscibili attraverso adeguate comunicazioni e/o cartelli di avvertimento al pubblico (fatta salva l'eventuale attività di acquisizione di dati disposta da organi giudiziari o di polizia giudiziaria), e non finalità generiche o indeterminate, tanto più quando esse siano incompatibili con gli scopi che vanno esplicitamente dichiarati e legittimamente perseguiti (articolo 11, comma 1, lettera b), del Codice). Le finalità così individuate devono essere correttamente riportate nell'informativa.

3. ADEMPIMENTI

3.1 INFORMATIVA

Gli interessati devono essere informati che stanno per accedere o che si trovano in una zona videosorvegliata e dell'eventuale registrazione; ciò anche nei casi di eventi e in occasione di spettacoli pubblici (concerti, manifestazioni sportive) o di attività pubblicitarie (attraverso web cam).

L'informativa deve fornire gli elementi previsti dal Codice (articolo 13) anche con formule sintetiche, ma chiare e senza ambiguità.

Tuttavia, il Garante ha individuato ai sensi dell'articolo 13, comma 3, del Codice un modello semplificato di informativa "minima", riportato in fac-simile in allegato al provvedimento e che può essere utilizzato in particolare in aree esterne, fuori dei casi di verifica preliminare indicati nel punto successivo. Il modello è ovviamente adattabile a varie circostanze. In presenza di più telecamere, in relazione alla vastità dell'area e alle modalità delle riprese, vanno installati più cartelli.

In luoghi diversi dalle aree esterne il modello va integrato con almeno un avviso circostanziato che riporti gli elementi del predetto articolo 13 con particolare riguardo alle finalità e all'eventuale conservazione.

Il supporto con l'informativa:

- ✓ deve essere collocato nei luoghi ripresi o nelle immediate vicinanze, non necessariamente a contatto con la telecamera;
- ✓ deve avere un formato ed un posizionamento tale da essere chiaramente visibile;

- ✓ può inglobare un simbolo o una stilizzazione di esplicita e immediata comprensione, eventualmente diversificati se le immagini sono solo visionate o anche registrate.

3.2 PRESCRIZIONI SPECIFICHE

3.2.1 VERIFICA PRELIMINARE

I trattamenti di dati personali nell'ambito di una attività di videosorveglianza devono essere effettuati rispettando le misure e gli accorgimenti prescritti da questa Autorità, anche con un provvedimento generale, come esito di una verifica preliminare attivata d'ufficio o a seguito di un interpello del titolare (articolo 17 del Codice), quando vi sono rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità degli interessati.

A questo fine, con il presente provvedimento il Garante prescrive a tutti i titolari del trattamento, quale misura opportuna per favorire il rispetto delle previsioni di legge (articolo 143, comma 1, lettera c), del Codice, di sottoporre alla verifica preliminare di questa Autorità (anche in tal caso, con eventuali provvedimenti di carattere generale) i sistemi di videosorveglianza che prevedono una raccolta delle immagini collegata e/o incrociata e/o confrontata con altri particolari dati personali (ad es. biometrici), oppure con codici identificativi di carte elettroniche o con dispositivi che rendono identificabile la voce.

La verifica preliminare del Garante occorre anche in caso di digitalizzazione o indicizzazione delle immagini (che rendono possibile una ricerca automatizzata o nominativa) e in caso di videosorveglianza c.d. dinamico-preventiva che non si limiti a riprendere staticamente un luogo, ma rilevi percorsi o caratteristiche fisionomiche (es. riconoscimento facciale) o eventi improvvisi, oppure comportamenti anche non previamente classificati.

3.2.2. AUTORIZZAZIONI

I predetti trattamenti devono essere autorizzati preventivamente dal Garante, anche attraverso autorizzazioni generali, quando riguardano dati sensibili o giudiziari, ad esempio in caso di riprese di persone malate o di detenuti (articoli 26 e 27 del Codice).

3.2.3. ALTRI ESAMI PREVENTIVI

Non devono essere sottoposti all'esame preventivo del Garante, a meno che l'Autorità lo abbia disposto, i trattamenti di dati a mezzo videosorveglianza, fuori dei casi indicati nei precedenti punti 3.2.1. e 3.2.2. Non può desumersi alcuna approvazione implicita dal semplice inoltro al Garante di documenti relativi a progetti di videosorveglianza (spesso generici e non valutabili a distanza) cui non segua un esplicito riscontro dell'Autorità, in quanto non si applica il principio del silenzio/assenso.

3.2.4. NOTIFICAZIONE

Gli stessi trattamenti devono essere notificati al Garante solo se rientrano in casi specificamente previsti (articolo 37 del Codice). A tale riguardo l'Autorità ha disposto che non vanno comunque notificati i trattamenti relativi a comportamenti illeciti o fraudolenti, quando riguardano immagini o suoni conservati temporaneamente per esclusive finalità di sicurezza o di tutela delle persone o del patrimonio (provv. n. 1/2004 del 31 marzo 2004, in G.U. 6 aprile 2004, n. 81 e in www.garanteprivacy.it; v. anche, sullo stesso sito, i chiarimenti forniti con nota n. 9654/33365 del 23 aprile 2004 relativamente alla posizione geografica delle persone).

3.3. SOGGETTI PREPOSTI E MISURE DI SICUREZZA

3.3.1. RESPONSABILI E INCARICATI

Si devono designare per iscritto tutte le persone fisiche, incaricate del trattamento, autorizzate ad utilizzare gli impianti e, nei casi in cui è indispensabile per gli scopi perseguiti, a visionare le registrazioni (articolo 30 del Codice). Deve trattarsi di un numero molto ristretto di soggetti, in particolare quando ci si avvale di una collaborazione esterna.

Vanno osservate le regole ordinarie anche per ciò che attiene all'eventuale designazione di responsabili del trattamento, avendo particolare cura al caso in cui il titolare si avvalga di un organismo esterno anche di vigilanza privata (articolo 29 del Codice).

La designazione di eventuali responsabili ed incaricati "esterni" può essere effettuata solo se l'organismo esterno svolge prestazioni strumentali e subordinate alle scelte del titolare del trattamento. Questo non deve, ovviamente, essere un espediente per eludere la normativa in materia di protezione dei dati personali, come può accadere, per esempio, nel caso in cui la designazione dell'incaricato "esterno" mascheri una comunicazione di dati a terzi senza consenso degli interessati, oppure nel caso di diversità o incompatibilità tra le finalità perseguite dai soggetti che si scambiano i dati.

Quando i dati vengono conservati - naturalmente per un tempo limitato in applicazione del principio di proporzionalità - devono essere previsti diversi livelli di accesso al sistema e di utilizzo delle informazioni, avendo riguardo anche ad eventuali interventi per esigenze di manutenzione. Occorre prevenire possibili abusi attraverso opportune misure basate in particolare su una "doppia chiave" fisica o logica che consentano una immediata ed integrale visione delle immagini solo in caso di necessità (da parte di addetti alla manutenzione o per l'estrazione dei dati ai fini della difesa di un diritto o del riscontro ad una istanza di accesso, oppure per assistere la competente autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria). Va infatti tenuto conto che l'accessibilità regolamentata alle immagini registrate da parte degli addetti è fattore di sicurezza.

Sono infine opportune iniziative periodiche di formazione degli incaricati sui doveri, sulle garanzie e sulle responsabilità, sia all'atto dell'introduzione del sistema di videosorveglianza, sia in sede di modifiche delle modalità di utilizzo (cfr. Allegato B) al Codice, regola n. 19.6).

3.3.2. MISURE DI SICUREZZA

I dati devono essere protetti da idonee e preventive misure di sicurezza, riducendo al minimo i rischi di distruzione, perdita, anche accidentale, di accesso non autorizzato o trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta (articolo 31 del Codice).

Alcune misure, c.d. "misure minime", sono obbligatorie anche sul piano penale. Il titolare del trattamento che si avvale di un soggetto esterno deve ricevere dall'installatore una descrizione scritta dell'intervento effettuato che ne attesti la conformità alle regole in materia (artt. 33-36 e 169, nonché Allegato B) del Codice, in particolare punto 25; v. anche i chiarimenti forniti con nota n. 6588/31884 del 22 marzo 2004, in www.garanteprivacy.it).

3.4. DURATA DELL'EVENTUALE CONSERVAZIONE

In applicazione del principio di proporzionalità (v. anche articolo 11, comma 1, lettera e), del Codice), anche l'eventuale conservazione temporanea dei dati deve essere commisurata al grado di indispensabilità e per il solo tempo necessario - e predeterminato - a raggiungere la finalità perseguita.

La conservazione deve essere limitata a poche ore o, al massimo, alle ventiquattro ore successive alla rilevazione, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione in relazione a festività o chiusura di uffici o esercizi, nonché nel caso in cui si deve aderire ad una specifica richiesta investigativa dell'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria.

Solo in alcuni specifici casi, per peculiari esigenze tecniche (mezzi di trasporto) o per la particolare rischiosità dell'attività svolta dal titolare del trattamento (ad esempio, per alcuni luoghi come le banche può risultare giustificata l'esigenza di identificare gli autori di un sopralluogo nei giorni precedenti una rapina), è ammesso un tempo più ampio di conservazione dei dati, che non può comunque superare la settimana.

Un eventuale allungamento dei tempi di conservazione deve essere valutato come eccezionale e comunque in relazione alla necessità derivante da un evento già accaduto o realmente incombente, oppure alla necessità di custodire o consegnare una copia specificamente richiesta dall'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria in relazione ad un'attività investigativa in corso.

Il sistema impiegato deve essere programmato in modo da operare al momento prefissato - ove tecnicamente possibile - la cancellazione automatica da ogni supporto, anche mediante sovra-registrazione, con modalità tali da rendere non riutilizzabili i dati cancellati.

3.5. DOCUMENTAZIONE DELLE SCELTE

Le ragioni delle scelte, cui si è fatto richiamo, devono essere adeguatamente documentate in un atto autonomo conservato presso il titolare e il responsabile del trattamento e ciò anche ai fini dell'eventuale esibizione in occasione di visite ispettive, oppure dell'esercizio dei diritti dell'interessato o di contenzioso.

3.6. DIRITTI DEGLI INTERESSATI

Deve essere assicurato agli interessati identificabili l'effettivo esercizio dei propri diritti in conformità al Codice, in particolare quello di accedere ai dati che li riguardano, di verificare le finalità, le modalità e la logica del trattamento e di ottenere l'interruzione di un trattamento illecito, in specie quando non sono adottate idonee misure di sicurezza o il sistema è utilizzato da persone non debitamente autorizzate (articolo 7 del Codice).

La risposta ad una richiesta di accesso a dati conservati deve riguardare tutti quelli attinenti alla persona istante identificabile e può comprendere eventuali dati riferiti a terzi solo nei limiti previsti dal Codice (articolo 10, commi 3 e seguenti, del Codice). A tal fine può essere opportuno che la verifica dell'identità del richiedente avvenga mediante esibizione o allegazione di un documento di riconoscimento che evidenzii un'immagine riconoscibile dell'interessato.

4. SETTORI SPECIFICI

4.1. RAPPORTI DI LAVORO

Nelle attività di sorveglianza occorre rispettare il divieto di controllo a distanza dell'attività lavorativa e ciò anche in caso di erogazione di servizi per via telematica mediante c.d. "web contact center". Vanno poi osservate le garanzie previste in materia di lavoro quando la videosorveglianza è impiegata per esigenze organizzative e dei processi produttivi, ovvero è richiesta per la sicurezza del lavoro (articolo 4 legge n. 300 del 1970; articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Queste garanzie vanno osservate sia all'interno degli edifici, sia in altri luoghi di prestazione di lavoro, così come, ad esempio, si è rilevato in precedenti provvedimenti dell'Autorità a proposito di telecamere installate su autobus (le quali non devono riprendere in modo stabile la postazione di guida, e le cui immagini, raccolte per finalità di sicurezza e di eventuale accertamento di illeciti, non possono essere utilizzate per controlli, anche indiretti, sull'attività lavorativa degli addetti).

È inammissibile l'installazione di sistemi di videosorveglianza in luoghi riservati esclusivamente ai lavoratori o non destinati all'attività lavorativa (ad es. bagni, spogliatoi, docce, armadietti e luoghi ricreativi).

Eventuali riprese televisive sui luoghi di lavoro per documentare attività od operazioni solo per scopi divulgativi o di comunicazione istituzionale o aziendale, e che vedano coinvolto il personale dipendente, possono essere assimilati ai trattamenti temporanei finalizzati alla pubblicazione occasionale di articoli, saggi ed altre manifestazioni del pensiero. In tal caso, alle stesse si applicano le disposizioni sull'attività giornalistica contenute nel Codice, fermi restando, comunque, i limiti al diritto di cronaca posti a tutela della riservatezza, nonché l'osservanza del codice deontologico per l'attività giornalistica ed il diritto del lavoratore a tutelare la propria immagine opponendosi anche, per motivi legittimi, alla sua diffusione.

...omissis...

5. SOGGETTI PUBBLICI

5.1 SVOLGIMENTO DI FUNZIONI ISTITUZIONALI

Un soggetto pubblico può effettuare attività di videosorveglianza solo ed esclusivamente per svolgere funzioni istituzionali che deve individuare ed esplicitare con esattezza e di cui sia realmente titolare in base

all'ordinamento di riferimento (articolo 18, comma 2, del Codice). Diversamente, il trattamento dei dati non è lecito, anche se l'ente designa esponenti delle forze dell'ordine in qualità di responsabili del trattamento, oppure utilizza un collegamento telematico in violazione del Codice (articolo 19, comma 2, del Codice).

Tale circostanza si è ad esempio verificata presso alcuni enti locali che dichiarano di perseguire direttamente, in via amministrativa, finalità di prevenzione e accertamento dei reati che competono alle autorità giudiziarie e alle forze di polizia. Vanno richiamate quindi in questa sede le riflessioni già suggerite in passato a proposito di talune ordinanze comunali in tema di prostituzione in luoghi pubblici (v. provv. 26 ottobre 1998, in Bollettino del Garante n. 6/1998, p. 131).

Benché effettuata per la cura di un interesse pubblico, la videosorveglianza deve rispettare i principi già richiamati.

Quando il soggetto è realmente titolare di un compito attribuito dalla legge in materia di sicurezza pubblica o di accertamento, prevenzione e repressione di reati, per procedere ad una videosorveglianza di soggetti identificabili deve ricorrere un'esigenza effettiva e proporzionata di prevenzione o repressione di pericoli concreti e specifici di lesione di un bene (ad esempio, in luoghi esposti a reale rischio o in caso di manifestazioni che siano ragionevolmente fonte di eventi pregiudizievoli).

Non risulta quindi lecito procedere, senza le corrette valutazioni richiamate in premessa, ad una videosorveglianza capillare di intere aree cittadine "cablate", riprese integralmente e costantemente e senza adeguate esigenze. Del pari è vietato il collegamento telematico tra più soggetti, a volte raccordati ad un "centro" elettronico, che possa registrare un numero elevato di dati personali e ricostruire interi percorsi effettuati in un determinato arco di tempo.

Risulta parimenti priva di giustificazione l'installazione di impianti di videosorveglianza al solo fine (come risulta da casi sottoposti al Garante), di controllare il rispetto del divieto di fumare o gettare mozziconi, di calpestare aiuole, di affiggere o di fotografare, o di altri divieti relativi alle modalità nel depositare i sacchetti di immondizia entro gli appositi contenitori.

Le specifiche norme di legge o di regolamento e le funzioni legittimamente individuate dall'ente costituiscono l'ambito operativo entro il quale il trattamento dei dati si intende consentito. Come prescritto dal Codice, l'eventuale comunicazione a terzi è lecita solo se espressamente prevista da una norma di legge o di regolamento (articolo 19, comma 3, del Codice).

Il Codice individua poi specifiche regole volte invece a consentire, in un quadro di garanzie, riprese audio-video a fini di documentazione dell'attività istituzionale di organi pubblici (articoli 20-22 e 65 del Codice).

Salvo i casi previsti per le professioni sanitarie e gli organismi sanitari, il soggetto pubblico non deve richiedere la manifestazione del consenso degli interessati (articolo 18, comma 4, del Codice).

5.2. INFORMATIVA

Contrariamente a quanto prospettato da alcuni enti locali, l'informativa agli interessati deve essere fornita nei termini illustrati nel paragrafo 3.1. e non solo mediante pubblicazione sull'albo dell'ente, oppure attraverso una temporanea affissione di manifesti. Tali soluzioni possono concorrere ad assicurare trasparenza in materia, ma non sono di per sé sufficienti per l'informativa che deve aver luogo nei punti e nelle aree in cui si svolge la videosorveglianza.

5.3. ACCESSI A CENTRI STORICI

Qualora introducano sistemi di rilevazione degli accessi dei veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato, i comuni dovranno rispettare quanto dettato dal decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 1999, n. 250. Tale normativa impone ai comuni di richiedere una specifica autorizzazione amministrativa, nonché di limitare la raccolta dei dati sugli accessi rilevando le immagini solo in caso di infrazione (articolo 3 DPR n. 250 del 1999).

I dati trattati possono essere conservati solo per il periodo necessario per contestare le infrazioni e definire il relativo contenzioso e si può accedere ad essi solo a fini di polizia giudiziaria o di indagine penale.

5.4. SICUREZZA NEL TRASPORTO URBANO

Alcune situazioni di particolare rischio fanno ritenere lecita l'installazione su mezzi di trasporto pubblici di sistemi di videosorveglianza. Tali sistemi di rilevazione sono leciti anche presso talune fermate di mezzi urbani specie in aree periferiche che spesso sono interessate da episodi di criminalità (aggressioni, borseggi, ecc.).

Valgono, anche in questi casi, le considerazioni già espresse a proposito della titolarità in capo alle sole forze di polizia dei compiti di accertamento, prevenzione ed accertamento di reati, nonché del diritto di accesso alle immagini conservate per alcune ore, cui si dovrebbe accedere solo in caso di illeciti compiuti.

Negli stessi casi, deve osservarsi particolare cura anche per ciò che riguarda l'angolo visuale delle apparecchiature di ripresa, nella collocazione di idonee informative a bordo dei veicoli pubblici e nelle aree di fermata - presso cui possono transitare anche soggetti estranei - e per quanto attiene alla ripresa sistematica di dettagli o di particolari non rilevanti riguardanti i passeggeri.

5.5 DEPOSITO DEI RIFIUTI

In applicazione dei principi richiamati, il controllo video di aree abusivamente impiegate come discariche di materiali e di sostanze pericolose è lecito se risultano inefficaci o inattuabili altre misure. Come già osservato, il medesimo controllo non è invece lecito - e va effettuato in altra forma - se è volto ad accertare solo infrazioni amministrative rispetto a disposizioni concernenti modalità e orario di deposito dei rifiuti urbani.

...omissis...

7. PRESCRIZIONI E SANZIONI

Il Garante invita tutti gli operatori interessati ad attenersi alle prescrizioni illustrate e a quelle definite opportune parimenti indicate nel presente provvedimento, in attesa dei più specifici interventi che potranno derivare in materia da un c.d. provvedimento di verifica preliminare di questa Autorità (articolo 17 del Codice), oppure dal codice deontologico che il Garante ha promosso per disciplinare in dettaglio altri aspetti del trattamento dei dati personali effettuato "con strumenti elettronici di rilevamento di immagini" (articolo 134 del Codice).

Le misure necessarie prescritte con il presente provvedimento devono essere osservate da tutti i titolari di trattamento. In caso contrario il trattamento dei dati è, a seconda dei casi, illecito oppure non corretto, ed espone:

- ✓ all'inutilizzabilità dei dati personali trattati in violazione della relativa disciplina (articolo 11, comma 2, del Codice);
- ✓ all'adozione di provvedimenti di blocco o di divieto del trattamento disposti dal Garante (articolo 143, comma 1, lettera c), del Codice), e di analoghe decisioni adottate dall'autorità giudiziaria civile e penale;
- ✓ all'applicazione delle pertinenti sanzioni amministrative o penali (articoli 161 s. del Codice).

* * * * *

Ministero dell'Interno
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

N. 558/A/421.2/70/456

Roma, 8 febbraio 2005

OGGETTO: Sistemi di videosorveglianza. Definizione di linee guida in materia.

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA
LORO SEDI
AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE PROVINCE
DI TRENTO – BOLZANO

e, per conoscenza:

AL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI
ROMA

AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
DELLA VALLE D'AOSTA
AOSTA

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI
ROMA

AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
ROMA

ALL'ISPETTORATO GENERALE DEL CORPO FORESTALE
DELLO STATO
ROMA

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
ROMA

AI SIGG. QUESTORI
LORO SEDI

Il recente sviluppo del settore della videosorveglianza risponde ad avvertite necessità di sicurezza ed è stato determinato, in molti casi, dalle esigenze di implementazione tecnologica del sistema di controllo del territorio e di diffusione della legalità, sia per effetto dell'impatto nelle Regioni del Sud delle misure del programma operativo sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, sia in virtù di accordi siglati in materia con le amministrazioni locali e regionali allo scopo di contrastare fenomeni di criminalità, inciviltà e disordine urbano, sia infine per effetto di iniziative nel mondo produttivo e delle associazioni.

Il moltiplicarsi delle iniziative in questione da parte di privati, associazioni di categoria ed enti locali, può ben considerarsi segno tangibile del generale consenso incontrato dalla politica di valorizzazione e integrazione di tutte le risorse disponibili, pubbliche e private, perseguita dall'Amministrazione dell'Interno allo scopo di rafforzare il sistema nazionale della pubblica sicurezza, coinvolgendo, in una logica partecipativa avanzata, tutti i soggetti pubblici e privati interessati.

Ciò nondimeno, la complessità del quadro emergente dalle diverse iniziative induce a considerare quanto mai necessaria ed urgente un'azione volta ad armonizzare e razionalizzare le iniziative in parola, tenendo conto delle diverse esigenze di carattere primario in gioco:

- ✓ *la doverosa considerazione e tutela dei diritti dei cittadini e, quindi, la tutela della riservatezza dei dati personali, secondo le linee d'azione predisposte dal Garante per la protezione dei dati in questione, con il "decalogo" del 29 novembre 2000 e, da ultimo, con il provvedimento generale del 29 aprile 2004, al quale si fa rinvio;*
- ✓ *il rispetto delle competenze dei soggetti pubblici interessati, a garanzia anche dell'efficacia degli interventi, secondo linee di imputazione coerenti con le rispettive attribuzioni e tipologie d'intervento;*
- ✓ *la garanzia tecnico-operativa dell'efficacia dei sistemi, soprattutto quando essi siano in qualsiasi modo collegati con le sale o centrali operative delle forze di polizia;*
- ✓ *l'armonizzazione, infine, delle esigenze della sicurezza primaria, di cui primi garanti sono le forze di polizia dello Stato, con l'evoluzione del "sistema" verso il ricorso sempre più frequente a forme di sicurezza partecipata e sussidiaria.*

La presente direttiva attiene in particolar modo a questi ultimi aspetti, avendo di mira i sistemi di videosorveglianza adottati dalle forze di polizia per il controllo del territorio e quelli che, pur adottati da soggetti pubblici o privati diversi, per l'essere comunque funzionali all'attività delle autorità di pubblica sicurezza e degli

organi di polizia, sono stati sinora attestati, in base a strumenti pattizi, in tutto o in parte, anche in funzione di teleallarme, presso le sale o centrali operative degli organi di polizia a competenza generale.

Essa non incide, pertanto, sulle autonome valutazioni dei privati e dei soggetti pubblici, anche locali, relativamente alle videosorveglianze ed ai sistemi di teleallarme di specifico ed esclusivo interesse, attivate e gestite integralmente con mezzi propri, nell'ambito delle vigenti disposizioni in materia di vigilanza privata e, rispettivamente, dei compiti di pertinenza degli enti locali e degli altri soggetti pubblici interessati.

Nella sopra delineata prospettiva, di più diretto interesse istituzionale, un primo profilo sul quale occorre attirare l'attenzione delle SS.LL. riguarda, innanzi tutto, la fase relativa alla scelta di attivare o meno un sistema di videosorveglianza.

A questo proposito, si conferma l'esigenza di una stretta interrelazione fra l'impiego di tali apparati e le effettive necessità di prevenzione e repressione dei reati e degli altri illeciti rilevanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, e quelle di pronto intervento ai fini della sicurezza e del soccorso pubblico, senza di cui verrebbero meno i criteri della necessità, della pertinenza e della non eccedenza dei dati e dei relativi trattamenti, statuiti dal codice in materia di protezione dei dati personali.

Conseguentemente, anche la scelta delle aree dovrà essere particolarmente oculata, nell'ambito di un procedimento che veda interessati i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, eventualmente allargati ai responsabili delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali interessati, ai sensi dell'articolo 16 della legge 128 del 2001.

In seno ai Comitati potranno essere esaminate le effettive esigenze e la concreta utilità degli apparati di telecontrollo, anche al fine di evitarne un'ingiustificata proliferazione, valorizzando gli esiti valutativi emergenti dall'attuazione dei piani coordinati di controllo del territorio, particolarmente in relazione ad aree nelle quali sia stata evidenziata la necessità di potenziare l'attività di prevenzione.

Criteri altrettanto scrupolosi saranno adottati per quanto concerne l'attivazione di sistemi di telecontrollo che coinvolgono le sale o centrali operative delle forze di polizia a competenza generale, al fine di garantire, insieme alla compatibilità tecnica dei sistemi di visione, allarme e trasmissione dei dati con le tecnologie in uso presso le predette sale o centrali, l'efficienza e funzionalità del sistema, anche in sede di intervento operativo.

Sotto il profilo tecnologico, in particolare, si rinvia alla nota tecnica allegata recante i relativi parametri di compatibilità. Sotto quello funzionale, si richiama l'attenzione sul fatto che lo sviluppo degli apparati di videosorveglianza deve coniugarsi con l'esigenza di garantire l'efficacia e la tempestività della risposta delle forze di polizia, a fronte delle situazioni emergenti. Per questo motivo i collegamenti con le sale o centrali operative dovranno essere necessariamente circoscritti, indipendentemente dalle tecnologie applicate, in considerazione dell'articolazione organizzativa e funzionale delle stesse forze di polizia, necessariamente dimensionata sulle risorse disponibili e sulle complessive esigenze di sicurezza del territorio.

La diretta visualizzazione delle immagini rilevate dai sistemi in parola nelle sale o centrali operative potrà essere, quindi, mantenuta nei soli casi, rigorosamente limitati, di obiettivi "istituzionali" particolarmente sensibili, che fanno parte di una configurazione sistemica dei mezzi di allarme e di intervento a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, o di obiettivi di interesse strategico per la sicurezza primaria.

Qualora le esigenze di videosorveglianza e teleallarme non implicino l'osservanza dei rigorosi criteri sopra enunciati, e sempre che sussistano i requisiti di pubblico interesse (necessità, pertinenza, non eccedenza dei dati e dei trattamenti) sopra delineati potrà essere valutata una soluzione mediata, in forza della quale il flusso delle immagini prodotte dai sistemi giunga, a seconda degli obiettivi da vigilare e nel fondamentale rispetto delle competenze istituzionali, presso gli organi di polizia locale ovvero presso istituti di vigilanza, in grado di garantire i servizi di monitoraggio ed il conseguente, eventuale allertamento della sala o centrale operativa delle forze di polizia, nei casi in cui vengano riscontrati allarmi o anomalie.

Nel contesto delineato, il ruolo delle forze di polizia sarà quindi ricondotto alla fisiologia dell'attivazione delle adeguate misure di intervento in seguito all'allertamento cui il soggetto deputato al monitoraggio dei sistemi provvederà quando le immagini ne indichino l'effettiva esigenza, ovvero, fuori della flagranza del reato o di un fatto comunque lesivo dell'ordine e della sicurezza pubblica, alla acquisizione, per l'esame investigativo, delle

immagini o altri segnali relativi a possibili situazioni di rischio, eventualmente detenuti in conformità alle sopra ricordate linee d'azione predisposte dal Garante.

Nello specifico, il soggetto che propone l'attivazione dei sistemi di videosorveglianza, oltre ad approvvigionarsi di adeguata strumentazione, connettività e relativa manutenzione, dovrà provvedere, nella rigorosa osservanza della normativa posta a tutela dei dati personali, anche ai servizi di gestione, memorizzazione e monitoraggio delle immagini, provvedendo all'allertamento immediato dell'organo di polizia nei casi di effettiva esigenza e mettendo, comunque, a sua disposizione, come detto, i segnali e le immagini relative a situazioni di rischio, appositamente selezionate, ivi comprese le registrazioni dei fatti che, anche fuori della flagranza del reato, presentino anomalie suscettibili di interesse investigativo, come potrebbe verificarsi nel caso delle registrazioni di attività che, ad un successivo approfondimento, possono risultare fasi preparatorie di un'azione criminosa e concorrere alla individuazione dei colpevoli.

Resta inteso che anche la conservazione di quest'ultima documentazione dovrà conformarsi a criteri temporali ben precisi, correlati alla durata delle indagini.

Premesso che per gli impianti di videosorveglianza che non siano di pertinenza diretta dell'Amministrazione ogni onere finanziario, compreso quello connesso alla gestione del sistema, deve essere interamente soddisfatto dall'ente o altro soggetto proponente, si sottolinea che, nel caso di connessione diretta, il soggetto medesimo dovrà farsi carico altresì degli oneri di approvvigionamento, connessione e manutenzione relativi agli apparati dedicati alla specifica esigenza posti a disposizione delle forze di polizia.

In relazione a quanto sopra, le SS.LL. vorranno curare che le forze di polizia, comprese quelle a competenza specialistica, e tutti i soggetti (enti territoriali, associazioni di categoria e privati) che interagiscono con le stesse nella realizzazione dei progetti di videosorveglianza osservino strettamente i criteri sopra delineati, che rispondono ai principi di carattere generale perseguiti dall'Amministrazione, sui quali si ritiene utile soffermare, qui di seguito, l'attenzione con alcune conclusive considerazioni.

Premesso che un incremento generale della sicurezza delle città e dei cittadini deve puntare necessariamente sullo sviluppo di politiche integrate della prevenzione, anche attraverso una maggiore sinergia fra la "sicurezza primaria" propria degli organi specificamente preposti alla sicurezza pubblica, gli organi di polizia locale, nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali, e gli operatori della "sicurezza sussidiaria", con particolare riguardo agli Istituti di Vigilanza privata, va sottolineata la necessità di un'attenta considerazione dei diversi ambiti istituzionali, intesa a prevenire che i sistemi di controllo partecipato possano alterare il corretto rapporto tra gli stessi.

In tale quadro, nel ribadire che - salvo che per gli obiettivi istituzionali o di interesse strategico per la sicurezza primaria - l'attività di gestione e di controllo degli apparati di videosorveglianza deve essere effettuata dalle Polizie locali o dagli Istituti di Vigilanza privata, a seconda degli obiettivi da vigilare, vanno evidenziati la funzione integratrice ed il ruolo di complessivo potenziamento funzionale di tale soluzione alternativa e "mediata", che potrà - ove ritenuto dalle SS.LL. in relazione alle circostanze e alle disponibilità locali, ed anche sulla base di specifiche intese - essere implementata con collegamenti diretti per particolari esigenze di carattere assolutamente contingente. Le SS.LL. vorranno valutare, in ogni caso, l'opportunità di promuovere una specifica attività formativa per il personale addetto agli apparati di videosorveglianza, contemplando altresì, in funzione delle finalità di prevenzione generale perseguite, per quello non appartenente alle forze di polizia, la possibilità di collaborazione da parte delle stesse nel suddetto percorso formativo.

Gli enunciati principi generali, che attengono anche alle convenzioni sviluppate nell'ambito dei progetti di telecontrollo connessi al Programma operativo sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, devono intendersi riferiti a tutti i protocolli sottoscritti e sono, in ogni caso, vincolati all'osservanza delle note direttive ministeriali in tema di raccordo con gli organi centrali.

PEL MINISTRO
IL CAPO DELLA POLIZIA
DIRETTORE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA
(De Gennaro)

* * * * *

SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA

Nota Tecnica

Premessa fondamentale è che l'installazione di sistemi di videosorveglianza facenti capo a strutture pubbliche e private deve essere realizzata nella piena compatibilità con le tecnologie adottate nelle Sale/Centrali operative delle forze di polizia.

Tali impianti sono destinati ad assolvere funzioni riconducibili essenzialmente a:

a. Osservazione diretta da remoto

Gli apparati consentono di osservare una determinata area quando, in presenza di particolari eventi, se ne ravvisi l'esigenza (ad esempio, transito di pubbliche manifestazioni nella zona servita dall'impianto). Al riguardo, è assolutamente necessario che il tempo di trasmissione dell'immagine, tra l'accadimento reale e quello visualizzato dall'operatore, sia ridotto al minimo.

b. Videosorveglianza

Il sistema effettua una vera e propria attività di vigilanza su persone e beni, sostituendo, in tutto o in parte, la presenza umana sul posto. La relativa strumentazione deve prevedere l'impiego di:

- ✓ sensori meccanici o elettromagnetici esterni alle telecamere (ad esempio per la possibilità di rilevare il transito o la sosta di una autovettura);
- ✓ sistemi per la registrazione delle sorgenti video in continuo o su allarme;
- ✓ sistemi software di variazione ed analisi delle immagini (ad esempio, per la capacità di rilevare l'asportazione di un oggetto o, tra tante persone in piedi, la presenza di una sdraiata).

Le tecnologie hardware e software devono permettere la gestione automatica di "allarmi video".

Di seguito, sono riportate specifiche indicazioni tecniche per l'installazione e l'integrazione degli impianti di videosorveglianza con i sistemi in uso nelle Sale/Centrali operative:

- ✓ l'invio dei segnali video dalle strutture pubbliche e private verso le Sale/Centrali operative delle forze di polizia deve essere convogliato con un unico collegamento fisico, il cui protocollo di comunicazione sia di tipo IP, dimensionato con una larghezza di banda adeguata al numero di sorgenti video gestite e comunque in grado di visualizzare, in modalità "full motion" (diretta), almeno una singola sorgente video;
- ✓ presso le menzionate Sale/Centrali operative deve essere presente un software per la gestione delle sorgenti video, che risponda alle seguenti caratteristiche:
 - visualizzazione (anche di immagini multiple) di tutte le telecamere che afferiscono al server di videosorveglianza;
 - visualizzazione automatica, con segnalazione di allarme audio e visivo, di immagini video provenienti da una telecamera per la quale si siano verificate condizioni di allarme;
 - registrazione (e riproduzione) delle immagini di una o più sorgenti video, in modalità manuale (gestita dall'operatore) ed automatica (al verificarsi dell'allarme e/o su rilevazione di movimento);
 - comunicazione con il sistema Video Server presente presso le strutture pubbliche e private con protocollo IP;
 - fruibilità delle interfacce software (API – Application Programming Interface), per l'integrazione con sistemi già presenti presso le Sale/Centrali operative;
 - compatibilità del software con i sistemi operativi (Windows 2000 e XP) utilizzati presso le Sale/Centrali operative;

- ✓ le comunicazioni IP tra la componente software delle Sale/Centrali Operative ed i Video Server presenti presso le strutture pubbliche e private devono avere un alto livello di sicurezza e riservatezza (ad esempio connessioni SSL Secure Socket Layer).

* * * * *

CODICE DELLA PRIVACY
Capo II - Tutela giurisdizionale

Articolo 152
Autorità giudiziaria ordinaria

1. Tutte le controversie che riguardano, comunque, l'applicazione delle disposizioni del presente codice, comprese quelle inerenti ai provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali o alla loro mancata adozione, sono attribuite all'autorità giudiziaria ordinaria.
2. Per tutte le controversie di cui al comma 1 l'azione si propone con ricorso depositato nella cancelleria del tribunale del luogo ove risiede il titolare del trattamento.
3. Il tribunale decide in ogni caso in composizione monocratica.
4. Se è presentato avverso un provvedimento del Garante anche ai sensi dell'articolo 143, il ricorso è proposto entro il termine di trenta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento o dalla data del rigetto tacito. Se il ricorso è proposto oltre tale termine il giudice lo dichiara inammissibile con ordinanza ricorribile per cassazione.
5. La proposizione del ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento del Garante. Se ricorrono gravi motivi il giudice, sentite le parti, può disporre diversamente in tutto o in parte con ordinanza impugnabile unitamente alla decisione che definisce il grado di giudizio.
6. Quando sussiste pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile il giudice può emanare i provvedimenti necessari con decreto motivato, fissando, con il medesimo provvedimento, l'udienza di comparizione delle parti entro un termine non superiore a quindici giorni. In tale udienza, con ordinanza, il giudice conferma, modifica o revoca i provvedimenti emanati con decreto.
7. Il giudice fissa l'udienza di comparizione delle parti con decreto con il quale assegna al ricorrente il termine perentorio entro cui notificarlo alle altre parti e al Garante. Tra il giorno della notificazione e l'udienza di comparizione intercorrono non meno di trenta giorni.
8. Se alla prima udienza il ricorrente non compare senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice dispone la cancellazione della causa dal ruolo e dichiara l'estinzione del processo, ponendo a carico del ricorrente le spese di giudizio.
9. Nel corso del giudizio il giudice dispone, anche d'ufficio, omettendo ogni formalità non necessaria al contraddittorio, i mezzi di prova che ritiene necessari e può disporre la citazione di testimoni anche senza la formulazione di capitoli.
10. Terminata l'istruttoria, il giudice invita le parti a precisare le conclusioni ed a procedere, nella stessa udienza, alla discussione orale della causa, pronunciando subito dopo la sentenza mediante lettura del dispositivo. Le motivazioni della sentenza sono depositate in cancelleria entro i successivi trenta giorni. Il giudice può anche redigere e leggere, unitamente al dispositivo, la motivazione della sentenza, che è subito dopo depositata in cancelleria.
11. Se necessario, il giudice può concedere alle parti un termine non superiore a dieci giorni per il deposito di note difensive e rinviare la causa all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine per la discussione e la pronuncia della sentenza.
12. Con la sentenza il giudice, anche in deroga al divieto di cui all'articolo 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E), quando è necessario anche in relazione all'eventuale atto del soggetto pubblico titolare o

responsabile, accoglie o rigetta la domanda, in tutto o in parte, prescrive le misure necessarie, dispone sul risarcimento del danno, ove richiesto, e pone a carico della parte soccombente le spese del procedimento.

13. La sentenza non è appellabile, ma è ammesso il ricorso per cassazione.

14. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche nei casi previsti dall'articolo 10, comma 5, della legge 1 aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni.

Titolo III – Sanzioni

Capo I - Violazioni amministrative

Articolo 161

Omessa o inadeguata informativa all'interessato

1. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 13 è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da tremila euro a diciottomila euro o, nei casi di dati sensibili o giudiziari o di trattamenti che presentano rischi specifici ai sensi dell'articolo 17 o, comunque, di maggiore rilevanza del pregiudizio per uno o più interessati, da cinquemila euro a trentamila euro. La somma può essere aumentata sino al triplo quando risulta inefficace in ragione delle condizioni economiche del contravventore.

Articolo 162

Altre fattispecie

1. La cessione dei dati in violazione di quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, lettera b), o di altre disposizioni in materia di disciplina del trattamento dei dati personali è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da cinquemila euro a trentamila euro.

2. La violazione della disposizione di cui all'articolo 84, comma 1, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da cinquecento euro a tremila euro.

Articolo 163

Omessa o incompleta notificazione

1. Chiunque, essendovi tenuto, non provvede tempestivamente alla notificazione ai sensi degli articoli 37 e 38, ovvero indica in essa notizie incomplete, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da diecimila euro a sessantamila euro e con la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dell'ordinanza-ingiunzione, per intero o per estratto, in uno o più giornali indicati nel provvedimento che la applica.

Articolo 164

Omessa informazione o esibizione al Garante

1. Chiunque omette di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dal Garante ai sensi degli articoli 150, comma 2, e 157 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da quattromila euro a ventiquattro mila euro.

Articolo 165

Pubblicazione del provvedimento del Garante

1. Nei casi di cui agli articoli 161, 162 e 164 può essere applicata la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dell'ordinanza-ingiunzione, per intero o per estratto, in uno o più giornali indicati nel provvedimento che la applica.

Articolo 166

Procedimento di applicazione

1. L'organo competente a ricevere il rapporto e ad irrogare le sanzioni di cui al presente capo e all'articolo 179, comma 3, è il Garante. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni. I proventi, nella misura del cinquanta per cento del totale annuo, sono riassegnati al

fondo di cui all'articolo 156, comma 10, e sono utilizzati unicamente per l'esercizio dei compiti di cui agli articoli 154, comma 1, lettera h), e 158.

Capo II - Illeciti penali

Articolo 167

Tattamento illecito di dati

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, procede al trattamento di dati personali in violazione di quanto disposto dagli articoli 18, 19, 23, 123, 126 e 130, ovvero in applicazione dell'articolo 129, è punito, se dal fatto deriva nocumento, con la reclusione da sei a diciotto mesi o, se il fatto consiste nella comunicazione o diffusione, con la reclusione da sei a ventiquattro mesi.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, procede al trattamento di dati personali in violazione di quanto disposto dagli articoli 17, 20, 21, 22, commi 8 e 11, 25, 26, 27 e 45, è punito, se dal fatto deriva nocumento, con la reclusione da uno a tre anni.

Articolo 168

Falsità nelle dichiarazioni e notificazioni al Garante

1. Chiunque, nella notificazione di cui all'articolo 37 o in comunicazioni, atti, documenti o dichiarazioni resi o esibiti in un procedimento dinanzi al Garante o nel corso di accertamenti, dichiara o attesta falsamente notizie o circostanze o produce atti o documenti falsi, è punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Articolo 169

Misure di sicurezza

1. Chiunque, essendovi tenuto, omette di adottare le misure minime previste dall'articolo 33 è punito con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda da diecimila euro a cinquantamila euro.

2. All'autore del reato, all'atto dell'accertamento o, nei casi complessi, anche con successivo atto del Garante, è impartita una prescrizione fissando un termine per la regolarizzazione non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, prorogabile in caso di particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento e comunque non superiore a sei mesi. Nei sessanta giorni successivi allo scadere del termine, se risulta l'adempimento alla prescrizione, l'autore del reato è ammesso dal Garante a pagare una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione. L'adempimento e il pagamento estinguono il reato. L'organo che impartisce la prescrizione e il pubblico ministero provvedono nei modi di cui agli articoli 21, 22, 23 e 24 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e successive modificazioni, in quanto applicabili.

Articolo 170

Inosservanza di provvedimenti del Garante

1. Chiunque, essendovi tenuto, non osserva il provvedimento adottato dal Garante ai sensi degli articoli 26, comma 2, 90, 150, commi 1 e 2, e 143, comma 1, lettera c), è punito con la reclusione da tre mesi a due anni.

Articolo 171

Altre fattispecie

1. La violazione delle disposizioni di cui agli articoli 113, comma 1, e 114 è punita con le sanzioni di cui all'articolo 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

Articolo 172

Pene accessorie

1. La condanna per uno dei delitti previsti dal presente codice importa la pubblicazione della sentenza.

* * * * *

RESPONSABILITÀ CIVILE (EXTRACONTRATTUALE, alias AQUILIANA)*Attività pericolosa**LS 31 dicembre 1996 n. 675 articolo 18 L.**LS 30 giugno 2003 n. 196 articolo 15 D.LG.*

Il responsabile dell'indebito utilizzo di dati personali è tenuto al risarcimento dei danni, secondo quanto previsto dall'articolo 18 l. n. 675 del 1996 (ora sostituito, con analoga formulazione, dall'articolo 15 d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, codice in materia di protezione dei dati personali), con riferimento alle categorie ordinarie di pregiudizio risarcibile, senza che la citata disciplina speciale, che si limita a qualificare pericolosa l'attività ai sensi dell'articolo 2050 c.c. (con le conseguenti presunzioni di responsabilità) e a obbligare al risarcimento dei danni che ne siano derivati, consenta di individuare ulteriori categorie di pregiudizi.

Tribunale Torino, sez. IV, 28 marzo 2007

LA REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO COMUNE

ANTONIO MANNONI*

SLIDES

PROTOCOLLO D'INTESA
*in materia di politiche integrate
di sicurezza urbana*

tra

e



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

**“La realizzazione di un
Sistema Informativo Comune”**

Trieste, 23 novembre 2007

* Direttore 1^a Divisione del Servizio Analisi Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.



Relatore

Dr. Antonio Mannoni

Primo Dirigente della Polizia di Stato

Direttore 1^a Divisione

Servizio Analisi Criminale

DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE

2



DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE

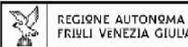
Servizio Analisi Criminale

- **Istituito con D. I. del 25 ottobre 2000**
- **Polo per il coordinamento informativo anticrimine e per l'analisi strategica interforze sui fenomeni criminali**
- **Supporto indispensabile per l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza**
- **Utile riferimento per il Dipartimento della P.S. e per le Forze di Polizia**

SI CORRELA CON

- ❖ **Le altre articolazioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza**
- ❖ **Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato**
- ❖ **Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri**
- ❖ **Comando Generale della Guardia di Finanza**
- ❖ **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**
- ❖ **Ispettorato Generale del Corpo Forestale dello Stato**

3



PROTOCOLLO D'INTESA

Art. 5

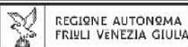
Progetto n. 3

**Sistema Informativo Comune
(S.I.C.)**

4



Sistema Informativo Comune



Art. 5

27 marzo 2007

“Il **Ministero dell'Interno** e la **Regione Friuli Venezia Giulia**
convengono sull'utilità di avviare,
per la durata massima di un **biennio**,
la sperimentazione di un **sistema di rilevazione dei fenomeni**
di **criminalità**, **disordine urbano** e **inciviltà**
che si verificano nel Friuli Venezia Giulia.”

5



Sistema Informativo Comune



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Sarà realizzato,
presso la sede della Prefettura – UTG di Trieste,
un **Sistema Informativo Comune (S.I.C.)**,
in cui far confluire le informazioni
sui **fatti delittuosi** verificatisi nel Friuli Venezia Giulia,
estrapolati dalla **Banca Dati SDI** del Ministero dell'Interno,
e quelle relative agli episodi di **inciviltà** e **degrado urbano**,
rilevati dalle **Polizie locali**.

6



Sistema Informativo Comune



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

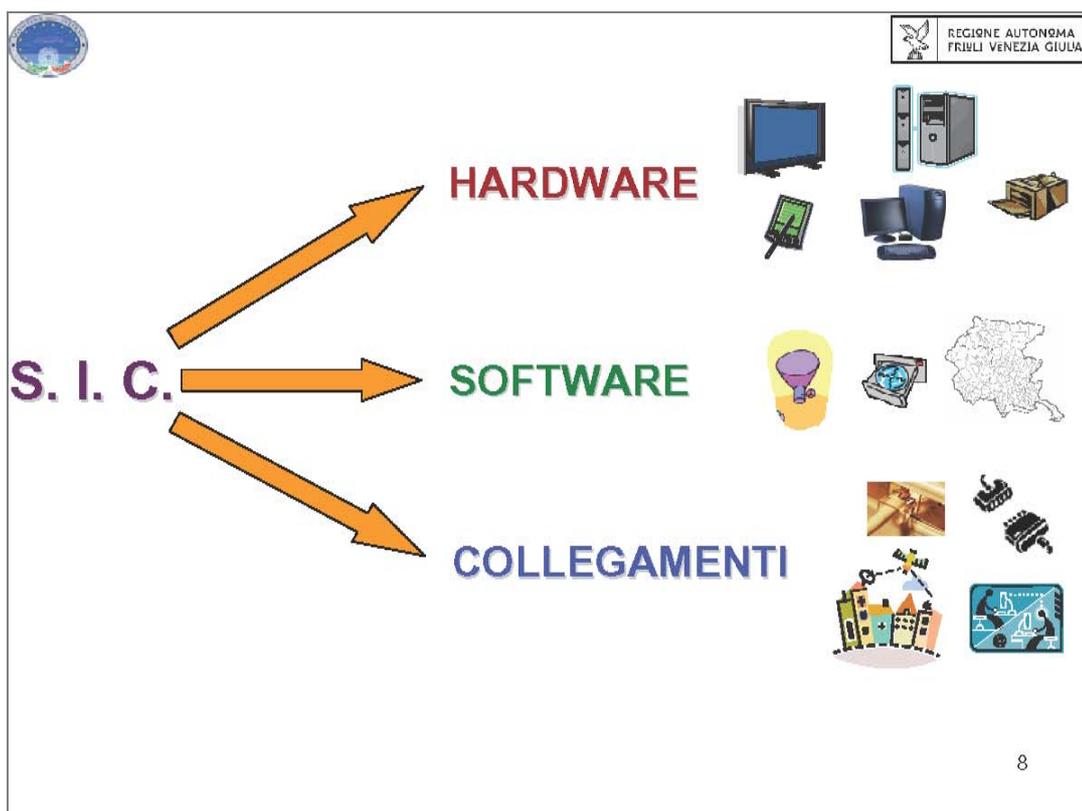
FINALITA'

Analisi integrata
dei dati sulla **delittuosità (SDI)**
e sul **degrado urbano (Polizie locali)**



per **valutare**
situazione della sicurezza
e consentire
mirati interventi
sul territorio regionale

7



**Sperimentazione biennale
con non oltre 10 comuni**

**Costo Totale
MAX 250.000 €**

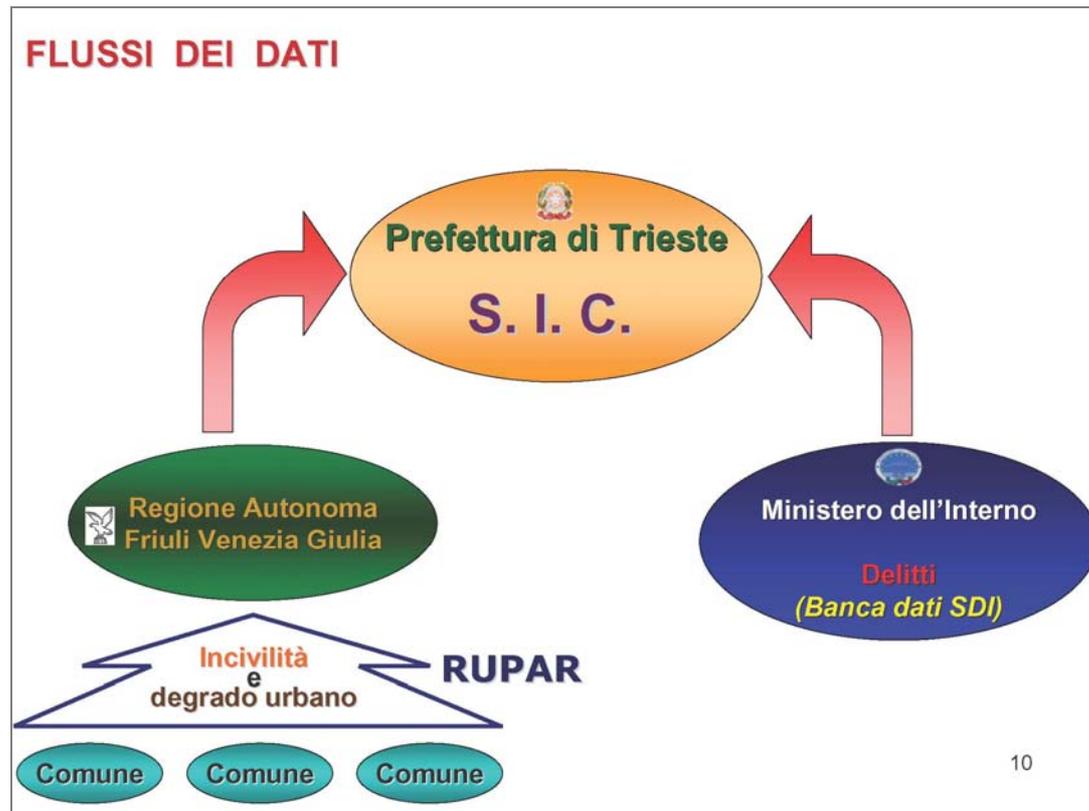


REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



MINISTERO DELL' INTERNO
REPUBBLICA ITALIANA

9



 **Sistema Informativo Comune** 

DATI sulla DELITTUOSITA'

 **Ministero dell'Interno**

Banca Dati
SDI (Sistema Di Indagine)

11



Sistema Informativo Comune

**DATI sulla DELITTUOSITA'**

- **OMICIDI VOLONTARI CONSUMATI**
- **LESIONI DOLOSE**
- **VIOLENZE SESSUALI**
- **FURTI**
- **RAPINE**
- **STUPEFACENTI**
- **SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE**
- **DANNEGGIAMENTI**
- **DANNEGGIAMENTO SEGUITO DA INCENDIO**
- **TOTALE DELITTI**

12



Sistema Informativo Comune

**DATI
INCIVILTA'
e
DEGRADO URBANO**

- **Animali**
- **Degrado Fisico – Ambientale**
- **Degrado Sociale**
- **Veicoli**
- **Viabilità e Traffico**

13



Sistema Informativo Comune



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Rappresentazione cartografica

DELITTUOSITA'
INCIVILTA'
e
DEGRADO URBANO




14



GRUPPO DI LAVORO
per l'implementazione,
gestione e utilizzo del
S. I. C.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



Prefettura di Trieste

- Funzionario Prefettura
- Funzionario Regione FVG



- 2 o più operatori Prefettura
- 2 o più operatori Regione

15

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!



Dr. Antonio Mannoni

Primo Dirigente della Polizia di Stato

Direttore 1ª Divisione

Servizio Analisi Criminale

DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE

Trieste, 23 novembre 2007

*Sale operative delle Forze di Polizia
e della Polizia Municipale*

SALE OPERATIVE DELLE FORZE DI POLIZIA E DELLA POLIZIA MUNICIPALE

MICHELE BERNARDINI*



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

**Protocollo d'Intesa in Materia di Politiche
Integrate di Sicurezza Urbana tra
il Ministero dell'Interno
e
la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia**

* Dirigente Zona Telecomunicazioni della Polizia di Stato per la Regione Friuli Venezia Giulia.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Protocollo d'Intesa Articolo 6

(Progetto. n.4 Sale operative delle Forze di Polizia e della Polizia municipale)

1. Le parti concordano sull'opportunità di creare i presupposti tecnologici che consentano lo sviluppo di sinergie operative tra le Sale operative delle Forze di polizia e della Polizia municipale, al fine di rafforzare i servizi di vigilanza e controllo sul territorio delle diverse componenti, nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni e nel rispetto delle normative vigenti, con il coordinamento delle Autorità di Pubblica Sicurezza, assicurando ai cittadini l'intervento tempestivo degli operatori specializzati.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

2. Il programma di interconnessione si svilupperà in due fasi. La **prima fase**, verificata la compatibilità tecnologica, dovrà prevedere la creazione di sistemi o l'adozione di strumenti che consentano la comunicazione tra Sale operative della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e delle Polizie municipali operanti nella Regione Friuli Venezia Giulia. La **seconda fase**, dovrà prevedere il passaggio a sistemi più avanzati che consentano l'interconnessione.



3. Le prime installazioni tecnologiche saranno perfezionate, d'intesa fra le parti, presso i Comuni di Trieste, Gorizia, Pordenone e Udine, nonché presso un numero limitato di Comuni – pilota, sedi di mirate sperimentazioni, che saranno individuati concordemente tra le parti anche sulla base delle indicazioni che perverranno dalle Prefetture- Uffici Territoriali del Governo.
4. Il programma di attività volto alla realizzazione di quanto previsto ai commi 2 e 3 sarà definito dai responsabili di progetto, di cui al successivo articolo 7, d'intesa con le rispettive Amministrazioni e i Comuni interessati, sulla scorta delle indicazioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno circa le soluzioni tecnologiche più idonee.



5. I costi relativi alla realizzazione degli interventi di cui al comma 2 saranno a carico del Ministero dell'Interno e della Regione Friuli Venezia Giulia secondo specifiche intese.
6. I risultati delle sperimentazioni saranno valutati dalle parti entro dicembre 2007, anche al fine dell'eventuale estensione ad altre realtà del territorio regionale.

IL MINISTRO DELL'INTERNO

Giuliano Amato

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE
AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

Riccardo Illy



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

L. 1° aprile 1981 n. 121

Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza

Art. 21

(Collegamenti e sale operative comuni tra le forze di polizia)

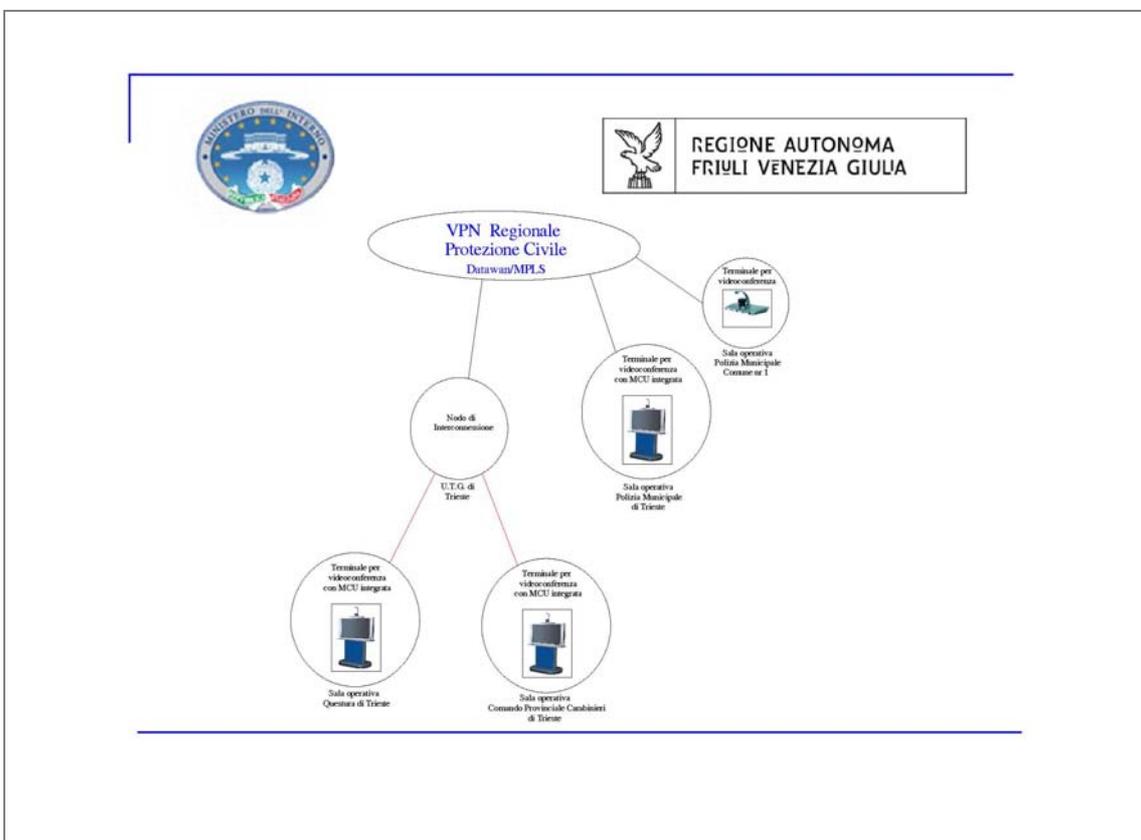
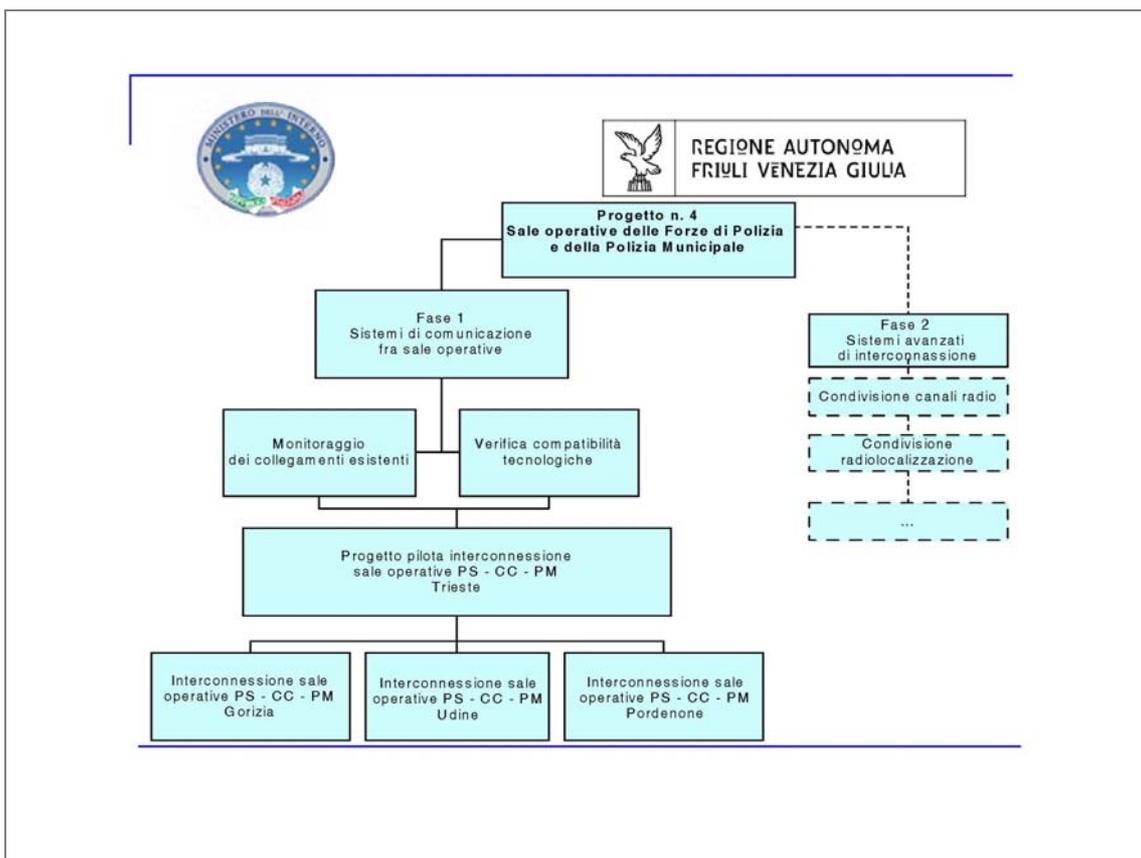
Il Ministro dell'Interno, nell'esercizio delle sue attribuzioni di coordinamento, impartisce direttive ed emana provvedimenti per stabilire collegamenti tra le sale operative delle forze di polizia ed istituisce, in casi di particolare necessità, con proprio decreto di concerto con i Ministri interessati, sale operative comuni.



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Stato dell'arte:

- 2 maggio 2001 protocollo d'intesa fra Ministero dell'Interno e Regione Emilia Romagna.
- 5 novembre 2002 protocollo d'intesa fra Ministero dell'Interno e Regione Toscana.
- altre





REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

TRIESTE								
Descrizione lavori	Ottobre 2007				Novembre 2007			
	I Settimana	II Settimana	III Settimana	IV Settimana	I Settimana	II Settimana	III Settimana	IV Settimana
1 Progettazione di dettaglio								
2 Avvio procedura per l'acquisizione del circuito fondatao								
3 Realizzazione delle connessioni								
4 Avvio delle procedure tecnico/amministrative per l'acquisizione dell'HW per la Videocomunicazione								
5 Acquisizione Hardware								
6 Instalazione								
7 Test di funzionamento								
8 Collaudo								

DOCUMENTAZIONE

PROTOCOLLO D'INTESA IN MATERIA DI POLITICHE INTEGRATE DI SICUREZZA URBANA

tra

IL MINISTERO DELL'INTERNO

e

LA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

VISTA la legge 1° aprile 1981, n. 121, recante "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza", e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la legge 7 marzo 1986, n. 65, recante "Legge quadro sull'ordinamento della Polizia municipale";

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

VISTO l'articolo 7 del D.P.C.M. 12 settembre 2000, recante "Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle Regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa", pubblicato nel S.O. n. 224 alla Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2000, ai sensi del quale sono previste forme di collaborazione, in via permanente, tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, per il perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini;

VISTA l'Intesa istituzionale di programma stipulata il 9 maggio 2001 tra il Governo della Repubblica e la Regione Friuli Venezia Giulia, che costituisce il quadro di riferimento degli atti di programmazione negoziata che interessano il territorio del Friuli Venezia Giulia, ai sensi del cui articolo 4 sono stati identificati tra gli obiettivi da conseguire il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali, della vita associata e della sicurezza;

CONSIDERATO che il Ministero dell'Interno e la Regione Friuli Venezia Giulia hanno riconosciuto l'esigenza di definire un'Intesa in materia di sicurezza integrata, quale strumento di politiche che vedano integrarsi le competenze esclusive del Ministero dell'Interno in materia di ordine e sicurezza pubblica con quelle riconducibili alla Regione e ad altri soggetti istituzionali operanti, quali governi territoriali di prossimità, sul piano della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria;

RILEVATI, quali ambiti di intervento di tale Intesa:

1. la promozione di iniziative di formazione e aggiornamento professionale del personale delle Forze di polizia, del personale di polizia locale e degli altri operatori della sicurezza, che svolgono le proprie funzioni nel territorio della Regione, su temi d'interesse comune rilevanti nel quadro della sicurezza integrata;

2. la promozione, da parte della Regione, di politiche e di interventi sul piano della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria, anche attraverso intese locali in materia di sicurezza urbana in raccordo con le politiche di sicurezza adottate dalle competenti autorità statali, tenuto conto della specificità del territorio e dell'andamento dei fenomeni criminali;
3. la promozione di una più intensa collaborazione tra i sistemi informativi dell'Autorità di Pubblica Sicurezza e i sistemi informativi dell'Amministrazione regionale e degli Enti locali del Friuli Venezia Giulia, nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni e nel rispetto delle normative vigenti;
4. la realizzazione di sistemi di interconnessione tra sale operative delle Forze di polizia e della Polizia municipale;

RITENUTO di individuare con la presente Intesa, nel quadro dei citati ambiti di intervento, specifici progetti in materia di sicurezza integrata, con le relative modalità operative, nel rispetto delle normative vigenti e nell'ambito delle attribuzioni di ciascuno;

Tutto ciò premesso e considerato

CONVENGONO QUANTO SEGUE:

Articolo 1 (Efficacia delle premesse)

1. Le premesse costituiscono parte integrante della presente Intesa.

Articolo 2 (Oggetto dell'Intesa)

1. Oggetto dell'Intesa è l'individuazione dei progetti di sicurezza integrata che il Ministero dell'Interno e la Regione Friuli Venezia Giulia si impegnano a realizzare, nel rispetto della normativa vigente e nei limiti delle proprie attribuzioni. Tali progetti saranno attuati con la collaborazione degli enti locali nel settore della sicurezza urbana e nel quadro della cooperazione operativa tra le Forze di polizia e i Corpi di polizia municipale e provinciale.

Articolo 3 (Progetto n. 1. Formazione e aggiornamento professionale)

1. Allo scopo di sviluppare congiuntamente iniziative di comune interesse nel campo della formazione, le Parti concordano sull'opportunità di attivare seminari, anche congiunti, di aggiornamento professionale per il personale delle Forze di polizia, dei Corpi di polizia municipale e provinciale e di altri operatori della sicurezza, anche nell'ambito di intese stipulate in sede locale, sui seguenti temi: polizia di prossimità; interconnessione delle sale operative; concorso nei servizi di controllo del territorio da parte della polizia municipale; utilizzo della videosorveglianza; nuove fenomenologie criminali e, più in generale, fattispecie delittuose che destano maggiore allarme sociale in Friuli Venezia Giulia; comunicazione e diffusione della cultura della legalità. Altri temi potranno essere concordemente individuati dalle parti. Per l'attivazione delle relative iniziative verranno definite d'intesa le opportune modalità operative.
2. Una prima programmazione dei seminari dovrà avvenire entro ottobre 2007. Le Parti si impegnano ad attivare, entro dicembre 2007, almeno un seminario di aggiornamento, da articolare eventualmente su base provinciale, compatibilmente con i programmi delle Scuole di polizia. Oltre alle sedi delle Scuole di polizia potranno essere utilizzate strutture regionali, provinciali e comunali, in accordo con gli Enti locali, nonché strutture messe a disposizione da altri soggetti.
3. I costi di partecipazione ai corsi e alle iniziative di aggiornamento professionale previsti dal presente articolo sono a carico delle Amministrazioni di appartenenza.

4. Entro dicembre 2007 e, successivamente, alla scadenza di ogni semestre, viene predisposta, a cura dei responsabili di progetto di cui al successivo articolo 7, una relazione sui risultati che verrà presentata al Ministro dell'Interno e al Presidente della Giunta regionale, volta a illustrare gli obiettivi conseguiti nonché le linee di indirizzo della successiva programmazione.

Articolo 4

(Progetto n. 2. Prevenzione sociale e intese locali in materia di sicurezza integrata)

1. Nell'ambito dell'attività di cooperazione interistituzionale e nel quadro degli obiettivi di cui all'Intesa istituzionale di programma citata nelle premesse, la Regione si impegna a promuovere politiche e interventi sul piano della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria, anche attraverso la previsione di finanziamenti destinati a specifiche progettualità. La Regione, previo accordo con i comuni interessati, si impegna altresì a promuovere intese locali allo stesso fine. In particolare, le aree di intervento riguarderanno la riqualificazione dello spazio urbano, il degrado ambientale, il rafforzamento dei dispositivi di sorveglianza passiva, gli interventi su devianza e emarginazione, sulla dispersione e sull'abbandono scolastico, sull'associazionismo antiracket e antiusura, sull'assistenza psicologica alle vittime dei reati, sul coinvolgimento della società civile nella prevenzione dei crimini, sulle condizioni di vita e di sicurezza che afferiscono agli ambiti abitativi, del lavoro, dell'istruzione e del tempo libero, sull'educazione alla legalità, soprattutto nelle scuole, in raccordo con le reti di solidarietà e di coesione sociale nonché con l'azione della polizia di prossimità e di comunità e della Polizia municipale e provinciale sul territorio.

2. Il Ministero dell'Interno si adopererà per una più proficua attività collaborativa nel settore della sicurezza integrata, anche attraverso la stipula di apposite intese tra le Prefetture-Uffici territoriali di Governo e gli Enti locali, con l'obiettivo di raccordare gli interventi di pertinenza delle autorità provinciali di pubblica sicurezza con le iniziative di prevenzione sociale, situazionale e comunitaria, nonché per una più razionale distribuzione delle Forze di Polizia.

3. Le Parti opereranno per assicurare, rispettivamente, agli enti locali e alle autorità provinciali di pubblica sicurezza, il sostegno e l'assistenza tecnica necessari. Le intese saranno promosse in ambiti territoriali adeguati agli obiettivi che si intendono conseguire, con il coinvolgimento, ove necessario, delle altre amministrazioni pubbliche che svolgono compiti comunque connessi alle politiche di sicurezza integrata.

4. Sulla base delle relazioni predisposte semestralmente dai responsabili di progetto di cui al successivo articolo 7, il Ministero dell'Interno e la Regione Friuli Venezia Giulia convengono di tenere incontri periodici per assicurare la reciproca consultazione e il rafforzamento della collaborazione interistituzionale in materia di sicurezza integrata.

Articolo 5

(Progetto n. 3. Sistema informativo comune)

1. Il Ministero dell'Interno e la Regione Friuli Venezia Giulia convengono sull'utilità di avviare, entro dicembre 2007, e per la durata massima di un biennio, la sperimentazione di un sistema di rilevazione dei fenomeni di criminalità, disordine urbano e inciviltà che si verificano nel Friuli Venezia Giulia.

2. Per la realizzazione di tale sistema sperimentale, che dovrà consentire una rappresentazione anche su cartografia digitalizzata di tali fenomeni, le parti costituiranno, presso la sede della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Trieste, un "Sistema informativo comune" (S.I.C.), in cui far confluire le informazioni sintetiche e analitiche, rese anonime, sui fatti delittuosi verificatisi nel Friuli Venezia Giulia, in possesso del CED del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, e quelle dei fenomeni relativi agli episodi di inciviltà e degrado urbano rilevati dalle Polizie locali, pervenute anche mediante terminali su palmare.

3. Le modalità di costituzione e di funzionamento del "Sistema informativo comune" saranno determinate attraverso intese tecniche tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e i

competenti Uffici della Regione Friuli Venezia Giulia. La scelta dei contenuti informativi da privilegiare e il programma di attività del Sistema informativo comune saranno definiti semestralmente dai responsabili di progetto di cui al successivo articolo 7, d'intesa con le rispettive Amministrazioni.

4. Il "Sistema informativo comune" avrà sede in uno o più locali appositamente attrezzati della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Trieste e sarà dotato di risorse hardware e software, commisurate alla fase sperimentale dell'iniziativa, messe a disposizione dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Gli oneri relativi al personale tecnico - operativo dedicato al "Sistema informativo comune", secondo le intese di cui al comma 3 del presente articolo, sono a carico delle Amministrazioni di rispettiva appartenenza.

5. Entro tre mesi dalla conclusione della sperimentazione viene predisposta, a cura dei responsabili di progetto, una relazione sui risultati raggiunti, sulla base della quale il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e i competenti Uffici della Regione Friuli Venezia Giulia adotteranno le necessarie intese in ordine alla configurazione e gestione a regime del "Sistema informativo comune".

Articolo 6

(Progetto n. 4. Sale operative delle Forze di polizia e della Polizia municipale)

1. Le Parti concordano sull'opportunità di creare i presupposti tecnologici che consentano lo sviluppo di sinergie operative tra le Sale operative delle Forze di polizia e quelle della Polizia municipale, al fine di rafforzare i servizi di vigilanza e controllo sul territorio delle diverse componenti, nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni e nel rispetto delle normative vigenti, con il coordinamento delle Autorità di Pubblica Sicurezza, assicurando ai cittadini l'intervento tempestivo degli operatori specializzati.

2. Il programma di interconnessione si svilupperà in due fasi. La prima fase, verificata la compatibilità tecnologica, dovrà prevedere la creazione di sistemi o l'adozione di strumenti che consentano la comunicazione tra Sale operative della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e delle Polizie municipali operanti nella Regione Friuli Venezia Giulia. La seconda fase, dovrà prevedere il passaggio a sistemi più avanzati che consentano l'interconnessione.

3. Le prime installazioni tecnologiche saranno perfezionate, d'intesa tra le parti, presso i Comuni di Trieste, Gorizia, Pordenone e Udine, nonché presso un numero limitato di Comuni-pilota, sedi di mirate sperimentazioni, che saranno individuati concordemente tra le parti anche sulla base delle indicazioni che perverranno dalle Prefetture-Uffici territoriali del Governo.

4. Il programma di attività volto alla realizzazione di quanto previsto ai commi 2 e 3 sarà definito dai responsabili di progetto, di cui al successivo articolo 7, d'intesa con le rispettive Amministrazioni e i Comuni interessati, sulla scorta delle indicazioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno circa le soluzioni tecnologiche più idonee.

5. I costi relativi alla realizzazione degli interventi di cui al comma 2 saranno a carico del Ministero dell'Interno e della Regione Friuli Venezia Giulia secondo specifiche intese.

6. I risultati delle sperimentazioni saranno valutati dalle parti entro dicembre 2007, anche al fine dell'eventuale estensione ad altre realtà del territorio regionale.

Articolo 7

(Nomina e compiti dei responsabili del coordinamento generale e dei responsabili di progetto)

1. Il Ministero dell'Interno e la Regione Friuli Venezia Giulia individueranno rispettivamente, entro trenta giorni dalla sottoscrizione, un responsabile del coordinamento generale e dell'attuazione dei programmi e degli impegni assunti con la presente Intesa, cui compete:

a) la promozione di verifiche periodiche, almeno annuali, volte all'attuazione dell'Intesa e alla soluzione dei problemi emersi;

- b) la riprogrammazione dei tempi di realizzazione delle diverse attività, nell'ambito delle scadenze definite per ciascun progetto;
 - c) la promozione, presso le rispettive strutture di appartenenza, di iniziative volte a consentire lo sviluppo dei contenuti dell'Intesa;
 - d) la promozione di interventi volti a apportare modifiche o integrazioni ai contenuti dell'Intesa.
2. I responsabili del coordinamento generale individueranno, al fine dell'attuazione del Progetto n. 1 (Formazione e aggiornamento professionale) gli esperti che faranno parte di un Gruppo di lavoro tecnico-scientifico, con il compito di definire la programmazione su base annuale dell'attività di formazione e aggiornamento, nonché i contenuti e le modalità di realizzazione dei singoli progetti formativi e la relativa ripartizione degli oneri.
3. I responsabili del coordinamento generale individueranno rispettivamente, entro 60 giorni dalla sottoscrizione dell'Intesa, un responsabile per ciascuno dei quattro progetti previsti agli articoli 3, 4, 5, 6.

Articolo 8

(Attuazione dell'intesa)

1. All'attuazione dei programmi previsti dalla presente Intesa sovrintenderanno, per i profili di rispettiva competenza, il Prefetto della provincia di Trieste, in collaborazione con i Prefetti delle altre province, nonché uno o più rappresentanti regionali individuati dal Presidente della Giunta.
2. La Regione Friuli Venezia Giulia attiverà apposite forme di contribuzione logistica, strumentale o finanziaria da destinarsi all'attuazione dei programmi previsti dalla presente intesa ovvero di progettualità destinate al rafforzamento delle condizioni di sicurezza dei cittadini, nei termini e secondo le modalità di cui all'articolo 1, comma 439 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Articolo 9

(Adesione all'intesa)

1. Alla presente Intesa possono essere invitati ad aderire, con atti separati sottoscritti dal rispettivo rappresentante legale, su concorde indicazione delle parti sottoscrittrici, soggetti pubblici e privati il cui coinvolgimento sia ritenuto essenziale ai fini dell'attuazione dei progetti previsti dall'Intesa stessa.

Articolo 10

(Durata)

1. La presente Intesa ha durata triennale a decorrere dalla data di sottoscrizione.
2. Le parti s'impegnano ad incontrarsi sei mesi prima della scadenza per una valutazione circa lo stato di avanzamento dei progetti e dei risultati conseguiti ai fini di un eventuale rinnovo.

Letto, approvato e sottoscritto in data 27 marzo 2007

IL MINISTRO DELL'INTERNO
f.to Giuliano Amato

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
f.to Riccardo Illy

**Disegno di legge n. 886 concernente:
"Ordinamento della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza"**

Approvato dalla Giunta regionale nella seduta del 20 aprile 2007.



**CAPO I
Oggetto e finalità**

Art. 1.

Oggetto e finalità

1. La Regione Friuli Venezia Giulia disciplina con la presente legge l'esercizio delle funzioni di polizia locale e, nel rispetto della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, detta disposizioni per la promozione di politiche locali ed integrate per la sicurezza sul territorio regionale.
2. La presente legge, al fine di assicurare l'efficace ed omogeneo espletamento delle funzioni di polizia locale sul territorio regionale, definisce in particolare:
 - a) gli indirizzi generali dell'organizzazione e dello svolgimento del servizio di polizia locale dei comuni, delle province e delle loro forme associative;
 - b) i criteri generali per l'accesso ai ruoli di polizia locale e per la realizzazione di un sistema permanente di formazione, qualificazione e aggiornamento degli operatori di polizia locale.
3. La presente legge definisce gli interventi regionali diretti allo sviluppo di un'ordinata e civile convivenza e gli strumenti di cui gli enti locali si possono avvalere per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza urbana e territoriale.

Art. 2.

Politiche regionali

1. Per le finalità indicate dall'articolo 1, la Regione:
 - a) esercita funzioni di indirizzo e di coordinamento generale, nonché di sostegno all'attività operativa dei corpi e servizi di polizia locale, anche mediante la predisposizione di modelli operativi uniformi;
 - b) compie attività di ricerca, raccolta e monitoraggio dei dati relativi all'organizzazione dei corpi e servizi di polizia locale e allo svolgimento delle relative funzioni;
 - c) promuove e incentiva l'istituzione dei corpi di polizia municipale, anche a carattere intercomunale, e la gestione in forma associata delle funzioni di polizia locale in ambito regionale, al fine di garantirne uno svolgimento omogeneo e coordinato;
 - d) incentiva l'aggiornamento tecnologico delle dotazioni della polizia locale, anche mediante la realizzazione di sistemi operativi integrati;
 - e) provvede al rafforzamento funzionale e all'implementazione operativa della rete radio regionale della Protezione civile, per la realizzazione di un sistema di collegamento tra i corpi e servizi di polizia locale e di interconnessione con la Sala operativa regionale, e all'attivazione di un numero telefonico unico per l'accesso alla polizia locale su tutto il territorio regionale.

2. La Regione, ai fini dello sviluppo di politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale, promuove e sostiene:
 - a) la stipulazione di accordi con lo Stato in materia di sicurezza urbana e territoriale;
 - b) la stipulazione di accordi tra gli enti locali, gli organi dello Stato e altri soggetti pubblici e privati presenti sul territorio, in modo da assicurare, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, il coordinamento, anche a livello regionale, degli interventi che hanno la finalità di migliorare le condizioni di sicurezza urbana e territoriale.
3. La Regione può partecipare alla formazione e alla stipulazione degli accordi di collaborazione istituzionale di cui al comma 2, lettera b), per realizzare specifiche iniziative di rilievo regionale nel campo della sicurezza.
4. Per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento previste al comma 1, lettera a), la Giunta regionale si avvale della consulenza tecnica del Comitato di cui all'articolo 14.

CAPO II

Ordinamento della polizia locale

Art. 3.

Esercizio delle funzioni di polizia locale

1. I comuni e le province sono titolari delle funzioni di polizia locale.
2. Per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale i comuni istituiscono apposite strutture di polizia municipale in modo da assicurare l'assolvimento dei compiti ad essi demandati dalle leggi e dai regolamenti.
3. Gli operatori addetti alle strutture di polizia municipale provvedono allo svolgimento delle funzioni di polizia locale e, in particolare:
 - a) esercitano le funzioni di polizia amministrativa finalizzata alla prevenzione e repressione degli illeciti amministrativi derivanti dalla violazione di leggi, regolamenti, ordinanze e altri provvedimenti;
 - b) esercitano le funzioni di polizia annonaria e commerciale, di controllo in materia urbanistico – edilizia e di tutela dell'ambiente;
 - c) vigilano sull'integrità e la conservazione del patrimonio pubblico dell'ente locale;
 - d) prestano servizi d'ordine, di rappresentanza, di vigilanza e di scorta necessari per l'espletamento di attività istituzionali del comune;
 - e) svolgono incarichi di informazione, accertamento e rilevazione dati connessi alle funzioni istituzionali comunali;
 - f) supportano le attività di controllo relativo ai tributi locali secondo quanto previsto dai rispettivi regolamenti;
 - g) esercitano le funzioni di polizia stradale;
 - h) esercitano le funzioni di polizia giudiziaria e le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi della normativa statale vigente, nel rispetto di eventuali intese tra le autorità competenti;
 - i) collaborano alle operazioni di protezione civile di competenza del comune e, d'intesa con le autorità competenti, alle operazioni di soccorso in caso di pubbliche calamità o disastri, nonché di privato infortunio.
4. Le province, per l'esercizio delle funzioni di polizia locale di loro competenza, possono istituire i corpi o i servizi di polizia provinciale. Nell'esercizio delle funzioni di polizia locale le province provvedono, in particolare, allo svolgimento delle funzioni di:

- a) polizia stradale;
 - b) polizia ambientale;
 - c) vigilanza in materia ittico-venatoria e di protezione e tutela della fauna.
5. Agli enti locali diversi da comuni e province si applicano le disposizioni della presente legge, nei limiti delle competenze ad essi attribuite dalla normativa vigente.

Art. 4.

Principi organizzativi

1. I comuni istituiscono, anche in forma associata, i corpi o i servizi di polizia municipale, che organizzano con modalità tali da garantirne l'efficienza, l'efficacia e la continuità operativa.
2. Per corpo di polizia municipale si intende una struttura complessa, anche a carattere intercomunale, a cui siano addetti almeno sette operatori.
3. I comuni disciplinano con proprio regolamento l'organizzazione e il funzionamento del corpo o del servizio di polizia municipale e le modalità di impiego del personale, armonizzandosi ai seguenti criteri tesi ad assicurare requisiti minimi di omogeneità:
 - a) previsione di almeno un operatore ogni mille residenti, calcolati, nel caso di svolgimento del servizio in forma associata, sul totale degli abitanti degli enti aderenti, intendendosi che le unità di organico si arrotondano, a conclusione del conteggio, secondo il criterio dell'unità di riferimento più prossima;
 - b) idoneo svolgimento delle attività di polizia municipale, normalmente, in tutti i giorni dell'anno, nel rispetto dei seguenti orari minimi di servizio:
 - 1) corpi e servizi di polizia municipale con organico uguale o inferiore a 15 unità: orario articolato su turni di servizio che garantiscano livelli minimi di operatività;
 - 2) corpi di polizia municipale con organico compreso tra 16 e 50 unità: orario non inferiore alle dodici ore medie di servizio giornaliero, articolate su due turni di servizio;
 - 3) corpi di polizia municipale con organico superiore alle 50 unità: orario non inferiore alle diciotto ore medie di servizio giornaliero, articolate su tre turni di servizio;
 - c) svolgimento delle attività in uniforme, salvo i casi di espressa autorizzazione all'utilizzo dell'abito civile.
4. L'organizzazione e la dotazione organica, di cui al comma 3, sono determinate dai comuni nel rispetto dei limiti previsti dalle vigenti norme finanziarie, tenendo conto della densità della popolazione residente, dell'estensione territoriale e della rete viaria, dell'intensità dei flussi di circolazione, del patrimonio ambientale, dell'affluenza turistica e di ogni altro parametro socio-economico pertinente.
5. I comuni, le cui dimensioni organizzative non consentono l'istituzione di un corpo o di un servizio di polizia municipale adeguato ai requisiti minimi di cui al comma 3, lettera a), svolgono le relative attività in forma associata, salvo quanto previsto al comma 2 dell'articolo 18.
6. Le province disciplinano con proprio regolamento l'organizzazione e il funzionamento del corpo o del servizio di polizia provinciale, secondo criteri di funzionalità ed economicità, in rapporto alle funzioni svolte sul territorio provinciale.
7. Il corpo di polizia provinciale è istituito qualora siano addetti alle relative funzioni almeno sette operatori.

Art. 5.

Ambito territoriale

1. Le attività di polizia locale si svolgono nell'ambito del territorio dell'ente di appartenenza o di quello risultante dall'insieme degli enti associati.
2. Ai sensi della normativa statale vigente, il personale di polizia locale può compiere fuori dal territorio di competenza:
 - a) le missioni autorizzate per fini di collegamento e di rappresentanza;
 - b) le operazioni di polizia di iniziativa dei singoli operatori, durante il servizio, in caso di necessità dovuta alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza.

Art. 6.

Gestione associata

1. La gestione associata dei corpi e servizi di polizia locale tende a garantire uno svolgimento omogeneo ed efficace delle relative funzioni su tutto il territorio regionale.
2. Ai fini di cui al comma 1 la Regione, nel contesto delle iniziative per lo sviluppo delle gestioni associate di cui alla legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia), incentiva l'esercizio delle funzioni di polizia locale mediante le forme collaborative previste dall'ordinamento degli enti locali.
3. Negli atti costitutivi delle forme collaborative è prevista l'adozione del regolamento di cui all'articolo 4, comma 3, che definisce i contenuti essenziali del servizio e le modalità di svolgimento nel territorio di competenza, e individua l'organo istituzionale cui spettano le funzioni di direzione e di vigilanza.
4. In caso di svolgimento del servizio in forma associata, gli operatori di polizia locale dipendono funzionalmente dal comandante o dal responsabile di polizia locale designato quale coordinatore del servizio.
5. I comuni, al fine di migliorare la qualità del servizio o realizzare una maggiore economicità nella sua gestione, possono attuare forme di collaborazione per aspetti anche settoriali del servizio, stabilendo a tal fine le opportune intese, mediante convenzione.
6. Nel caso di gestione associata del servizio di polizia municipale mediante convenzione, i comuni definiscono nella convenzione, in particolare:
 - a) la durata della convenzione, non inferiore a sei anni;
 - b) il comune da cui dipende, ai fini organizzativi e di coordinamento, il servizio gestito in forma associata;
 - c) le modalità di consultazione di ciascun ente;
 - d) i criteri di ripartizione delle entrate e delle spese relative al servizio associato;
 - e) gli apporti finanziari, di mezzi e di personale dei comuni aderenti e le modalità di utilizzo delle relative risorse nel territorio di ciascun ente;
 - f) i casi e le modalità di armamento degli operatori, nell'ambito territoriale degli enti convenzionati, nell'osservanza delle previsioni contenute nei singoli regolamenti comunali;
 - g) le modalità di recesso dalla convenzione da parte degli enti partecipanti, oltre che di suddivisione delle risorse apportate ai fini della gestione associata, nel caso di scioglimento della stessa.

Art. 7.

Personale dei corpi e servizi di polizia locale

1. Gli operatori di polizia locale, nel rispetto della vigente disciplina contrattuale, si suddividono in agenti, sottufficiali e ufficiali.
2. Le prestazioni degli operatori di polizia locale, con riferimento agli specifici profili professionali, sono individuate dall'ente di appartenenza nel rispetto delle mansioni e di quanto stabilito dalla contrattazione collettiva.
3. Gli operatori di polizia locale svolgono le funzioni di polizia locale in modo continuativo e permanente. Essi sono tenuti ad eseguire le direttive impartite dai superiori gerarchici e dalle autorità competenti per i singoli settori operativi, nei limiti del loro stato giuridico e delle leggi.
4. Gli operatori di polizia locale non possono essere destinati a svolgere attività e compiti diversi da quelli espressamente previsti dalla legge.
5. Al fine di favorire lo svolgimento delle funzioni operative sul territorio, le attività amministrative connesse allo svolgimento dei compiti di polizia locale sono svolte, normalmente, dal personale amministrativo salva diversa disposizione regolamentare dell'ente locale.

Art. 8.

Direzione e vigilanza

1. La polizia municipale e la polizia provinciale sono, rispettivamente, alle dipendenze del sindaco e del presidente della provincia o dell'assessore da essi delegato, che vi sovrintende impartendo le direttive e vigilando sullo svolgimento del servizio.
2. Il comandante del corpo e il responsabile del servizio di polizia municipale, nell'ambito dell'autonomia organizzativa e operativa, sono responsabili verso il sindaco dell'impiego tecnico – operativo, della formazione e della disciplina degli operatori, nonché dell'attuazione delle direttive impartite ai sensi del comma 1.
3. Il corpo di polizia municipale non può costituire struttura intermedia di settori più ampi, né essere posto alle dipendenze di un diverso settore amministrativo.

Art. 9.

Comandante del corpo di polizia locale

1. Il comando del corpo o la responsabilità del servizio di polizia locale sono affidati a personale di comprovata professionalità, maturata preferibilmente all'interno dei corpi e dei servizi di polizia locale, con riferimento ai compiti attribuiti alla struttura e alla sua complessità.
2. Nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria, i comandanti e i responsabili dei corpi e dei servizi di polizia locale assicurano lo scambio informativo e la collaborazione con gli altri comandi di polizia locale e con le forze di polizia dello Stato.

Art. 10.

Comandi e distacchi

1. I regolamenti degli enti singoli o associati prevedono che i comandi e i distacchi degli operatori di polizia locale ad altro ente siano consentiti solo qualora i compiti assegnati ineriscano alle funzioni di polizia locale.
2. In tali casi, il personale di polizia locale opera alle dipendenze funzionali dell'autorità locale che ha fatto richiesta di ausilio, mantenendo il rapporto con l'ente di appartenenza agli effetti economici, assicurativi e previdenziali.

3. I comandi e i distacchi presso strutture di polizia locale per soccorso in caso di calamità o disastri o per rinforzare altri corpi o servizi in particolari occasioni eccezionali o stagionali, sono ammessi previa esistenza di appositi piani o accordi tra le amministrazioni interessate e di essi va data previa comunicazione al Prefetto.
4. Nell'ambito dei piani o degli accordi di cui al comma 3, le amministrazioni interessate, dettano la disciplina concernente i casi e le modalità di armamento degli operatori di polizia locale, nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi regolamenti e dalla disciplina statale vigente.

Art. 11.

Accesso ai ruoli di polizia locale

1. Ai fini della copertura dei posti di agente, sottufficiale e ufficiale, le procedure concorsuali nonché i necessari requisiti di idoneità psicofisica e attitudinale sono disciplinati dai regolamenti degli enti locali, nel rispetto della normativa vigente, della contrattazione collettiva e dei criteri generali definiti con regolamento regionale al fine di garantire un accesso qualificato e omogeneo in tutto il territorio regionale ai ruoli di polizia locale.
2. La Regione incentiva l'indizione, in forma associata, di corsi-concorso per l'assunzione di personale nei corpi e servizi di polizia locale, secondo criteri e modalità stabiliti con regolamento regionale.
3. I vincitori dei concorsi per posti di agente, sottufficiale e ufficiale sono tenuti a frequentare, nel periodo di prova, specifici corsi teorico-pratici di formazione di base per agenti e di qualificazione professionale per sottufficiali e ufficiali, da svolgersi a norma dell'articolo 13, al termine dei quali possono essere adibiti al servizio attivo. In caso di assunzione tramite corso-concorso, la partecipazione allo stesso equivale, agli effetti di cui al presente articolo, alla frequenza del corso di formazione di base.
4. L'esito positivo dei corsi di formazione di cui al comma 3, è valutato ai fini della conferma in servizio del personale assunto.

Art. 12.

Mezzi di servizio, uniformi, strumenti operativi e di autotutela

1. Al fine di soddisfare esigenze di funzionalità, di sicurezza per gli operatori di polizia locale ed omogeneità sul territorio regionale, con regolamento regionale sono determinati:
 - a) le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazione ai corpi ed ai servizi di polizia locale;
 - b) le caratteristiche delle tessere di riconoscimento personale degli operatori di polizia locale;
 - c) le caratteristiche e i modelli delle divise degli operatori di polizia locale con i relativi elementi identificativi dell'ente di appartenenza e lo stemma della Regione Friuli Venezia Giulia;
 - d) la declaratoria dei gradi e le caratteristiche dei relativi distintivi che gli enti locali attribuiscono agli operatori di polizia locale, posto che i gradi rappresentano il rango gerarchico e non incidono sullo stato giuridico ed economico del personale;
 - e) i tipi e le caratteristiche degli strumenti di autotutela e dei relativi accessori nonché i criteri generali per l'assegnazione, ferma restando la potestà regolamentare degli enti locali in ordine all'eventuale adozione dei predetti strumenti, all'individuazione degli specifici criteri per l'assegnazione e all'indicazione dei servizi per lo svolgimento dei quali ne è consentito l'utilizzo;
 - f) la modulistica uniforme relativa all'esercizio delle funzioni di polizia locale, nonché altri strumenti per il miglioramento del rapporto con i cittadini.

Art. 13.

Formazione e aggiornamento professionale

1. La Regione assicura la realizzazione di un sistema permanente di formazione, qualificazione e aggiornamento degli operatori di polizia locale.
2. Ai fini di cui al comma 1, la Regione, previa valutazione dei fabbisogni formativi sulla base delle indicazioni degli enti locali, promuove l'organizzazione di:
 - a) corsi di formazione di base in particolare per operatori di polizia locale di prima nomina e di formazione specifica per comandanti e responsabili dei corpi e servizi di polizia locale;
 - b) corsi di qualificazione e di aggiornamento per operatori di polizia locale.
3. La partecipazione ai corsi di formazione, di qualificazione e di aggiornamento è obbligatoria per tutti gli operatori di polizia locale.
4. Gli operatori di polizia locale partecipano a periodici corsi di tecniche operative e di guida sicura e, se dotati di arma da sparo o di strumenti di autodifesa, a specifici corsi di addestramento secondo le disposizioni vigenti.
5. Le iniziative formative possono essere organizzate direttamente dalla Regione ovvero, previa stipula di apposita convenzione, dall'Associazione "Scuola di Polizia Municipale", con sede in Trento, o da altri enti e associazioni aventi tra i propri fini istituzionali la formazione e l'aggiornamento professionale, anche in deroga alle disposizioni contenute nella legge regionale 16 novembre 1982, n. 76 (Ordinamento della formazione professionale).
6. La Regione è autorizzata a partecipare, in qualità di socio, all'Associazione "Scuola di Polizia Municipale", con sede in Trento, avente lo scopo di promuovere, in ambito interregionale e/o nazionale, attività formativa per la polizia locale, e a versare la quota associativa secondo le relative disposizioni statutarie.

Art. 14.

Comitato tecnico consultivo per la polizia locale

1. È istituito il Comitato tecnico consultivo per la polizia locale.
2. Il Comitato tecnico consultivo per la polizia locale è composto:
 - a) dai comandati dei corpi di polizia municipale dei comuni capoluogo di provincia;
 - b) da due comandanti dei corpi di polizia municipale e da due comandanti dei corpi di polizia provinciale, designati dal Consiglio delle Autonomie locali;
 - c) da tre esperti di polizia locale designati dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) - Friuli Venezia Giulia e dall'Unione Province Italiane (UPI) - Friuli Venezia Giulia;
 - d) dal direttore della struttura regionale competente in materia di polizia locale, o da un suo delegato.
3. Il Comitato tecnico consultivo per la polizia locale è nominato con decreto dell'Assessore regionale competente in materia di autonomie locali e resta in carica per la durata della legislatura regionale. E' convocato, anche su richiesta della metà più uno dei suoi componenti, dal presidente, eletto tra i membri, e si riunisce almeno due volte l'anno.
4. Il Comitato tecnico consultivo per la polizia locale ha funzioni di studio, informazione e consulenza tecnica in materia di polizia locale. In particolare, il Comitato tecnico consultivo per la polizia locale svolge attività di consulenza e proposta alla Giunta regionale, finalizzata all'esercizio delle funzioni regionali di coordinamento della polizia locale.

Art. 15.

Giornata della polizia locale nella Regione Friuli Venezia Giulia

1. È istituita nella Regione Friuli Venezia Giulia la giornata della polizia locale, che si svolge il 20 gennaio di ogni anno.
2. In occasione della giornata della polizia locale sono organizzate iniziative per l'approfondimento delle tematiche relative alla sicurezza, alla conoscenza del codice della strada e all'educazione alla legalità, nonché per il conferimento di particolari riconoscimenti agli operatori che si siano distinti per azioni e condotte meritevoli nello svolgimento delle funzioni di polizia locale.

CAPO III**Interventi per la sicurezza urbana e territoriale**

Art. 16.

Progetti locali per la sicurezza

1. Al fine di consentire la realizzazione di progetti finalizzati all'ottenimento di più alti livelli di sicurezza urbana, al risanamento di aree a rischio di criminalità e allo sviluppo di azioni positive di carattere sociale, la Regione è autorizzata a concedere contributi agli enti locali.
2. Con regolamento regionale sono definiti i criteri e le modalità per l'assegnazione dei contributi di cui al comma 1, per il finanziamento di progetti presentati dagli enti locali in forma singola o associata. I progetti possono prevedere, in particolare, i seguenti interventi:
 - a) potenziamento del parco veicolare della polizia locale, dei collegamenti telefonici, telematici, dei servizi informatici, degli apparati radio e dei sistemi di videosorveglianza per il controllo del territorio;
 - b) adeguamento delle sedi dei corpi e servizi di polizia locale e modernizzazione delle sale operative;
 - c) realizzazione di iniziative volte alla qualificazione dei servizi di polizia locale e all'istituzione del «vigile di quartiere»;
 - d) sviluppo di iniziative per interventi di mediazione culturale e reinserimento sociale;
 - e) iniziative finalizzate alla prevenzione dei fenomeni di violenza, e al controllo delle zone a rischio.

Art. 17.

Patti locali di sicurezza urbana

1. Il patto locale di sicurezza urbana è lo strumento attraverso il quale, ferme restando le competenze proprie di ciascun soggetto istituzionale, si realizza l'integrazione tra le politiche e le azioni che a livello locale hanno l'obiettivo di migliorare le condizioni di sicurezza urbana del territorio di riferimento.
2. Il patto locale di sicurezza urbana è promosso da uno o più sindaci dei comuni interessati ed è teso a favorire il coinvolgimento degli organi decentrati dello Stato, nonché delle province e degli altri enti e associazioni presenti sul territorio. Il patto locale di sicurezza urbana prevede:
 - a) l'analisi dei problemi di sicurezza urbana presenti sul territorio, comprese le situazioni che ingenerano senso di insicurezza nei cittadini;
 - b) il programma degli interventi da realizzare e le azioni previste.
3. La Giunta regionale definisce, con deliberazione, le modalità e le procedure per la sottoscrizione dei patti, il programma di azioni ed i soggetti da coinvolgere, nonché le procedure e le modalità di raccordo di tali patti con il finanziamento dei progetti di cui all'articolo 16.

4. L'Amministrazione regionale è autorizzata a sostenere le spese per l'attuazione dei progetti individuati nel Protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza urbana tra la Regione Friuli Venezia Giulia e il Ministero dell'Interno, per il perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza nel territorio regionale.

CAPO IV **Disposizioni transitorie e finali**

Art. 18.

Disposizioni transitorie

1. Gli enti locali adeguano i propri atti regolamentari alle disposizioni contenute nella presente legge entro ventiquattro mesi dalla sua entrata in vigore.
2. I corpi di polizia locale già operativi ai sensi della legge regionale 28 ottobre 1988, n. 62 (Norme in materia di polizia locale) e quelli istituiti, anche in forma associata, entro il termine di cui al comma 1, sono comunque riconosciuti come tali, anche se non in possesso dei requisiti minimi di cui all'articolo 4, comma 3, salva diversa determinazione dell'ente locale interessato.
3. Il Comitato tecnico consultivo per la polizia locale di cui all'articolo 14 è nominato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge e resta in carica fino al termine della legislatura regionale in corso.
4. Fino all'entrata in vigore dei regolamenti di cui all'articolo 12, continua a trovare applicazione quanto previsto dalla legge regionale 10 dicembre 1991, n. 60 (Norme in materia di uniformi, distintivi di appartenenza e di grado, mezzi di trasporto e strumenti operativi degli addetti ai corpi ed ai servizi di polizia municipale nella Regione Friuli – Venezia Giulia) e dal decreto del Presidente della Regione 17 giugno 2003, n. 0197/Pres. (Legge regionale 13/2002, articolo 3, comma 15. Regolamento per la determinazione delle caratteristiche dei distintivi di grado per gli appartenenti ai corpi e servizi di polizia municipale nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia).

Art. 19.

Norma finanziaria

Art. 20.

Abrogazioni

1. Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni di legge:
 - a) la legge regionale 28 ottobre 1988, n. 62 (Norme in materia di polizia locale);
 - b) la legge regionale 10 dicembre 1991, n. 60 (Norme in materia di uniformi, distintivi di appartenenza e di grado, mezzi di trasporto e strumenti operativi degli addetti ai corpi ed ai servizi di polizia municipale nella Regione Friuli – Venezia Giulia);
 - c) l'articolo 175 della legge regionale 28 aprile 1994, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 1994);
 - d) l'articolo 30, comma 1, della legge regionale 25 marzo 1996, n. 16, (Ulteriori disposizioni procedurali e norme modificative di varie leggi regionali);
 - e) articolo 1, commi 11, 12, 13, 14, 15 e 16, della legge regionale 3 luglio 2000, n. 13, (Disposizioni collegate alla Legge finanziaria 2000);
 - f) l'articolo 3, comma 15, della legge regionale 15 maggio 2002, n. 13, (Disposizioni collegate alla Legge finanziaria 2002);
 - g) l'articolo 17, comma 4 della legge regionale 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali);

-
- h) l'articolo 6, comma 5, lettere a) e b), della legge regionale 18 gennaio 2006, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2006).
2. Le disposizioni di cui al comma 1 continuano comunque ad applicarsi ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, fino ad esaurimento degli stessi.

