

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
SOCIOLOGIA**

Ciclo XXIV

**Settore Concorsuale di afferenza: 14/C1**

**Settore Scientifico disciplinare: SPS/12**

**SICUREZZA PRIVATA E SICUREZZA PARTECIPATA**

Le imprese private del settore sicurezza in Italia tra subalternità e  
sussidiarietà

Presentata da: Dott. Federico Cioli

Coordinatore Dottorato

Prof. Ivo Colozzi

Relatore

Prof.ssa Raffaella Sette

Esame finale anno 2013

# Indice

---

<i>Indice</i> .....	1
<b>INTRODUZIONE</b> .....	6
<b>CAPITOLO 1 – PER UNA DEFINIZIONE DI SICUREZZA</b> .....	13
1.1 <i>Sicurezza: un concetto relazionale</i> .....	13
1.2 <i>Sicurezza come bene e come bisogno</i> .....	15
1.3 <i>Sicurezza come diritto</i> .....	17
1.4 <i>Una duplice prospettiva</i> .....	19
1.5 <i>La tutela della sicurezza</i> .....	20
1.6 <i>La società dell'insicurezza</i> .....	21
1.7 <i>Sociologia del Rischio</i> .....	27
1.8 <i>La percezione dell'insicurezza</i> .....	31
1.9 <i>Sicurezza e territorio</i> .....	34
<b>CAPITOLO 2 – DALLA SICUREZZA PUBBLICA ALLA SICUREZZA URBANA</b> .....	39
2.1 <i>Security e Safety</i> .....	40
2.2 <i>Ordine pubblico e Pubblica Sicurezza</i> .....	42
2.3 <i>Il quadro normativo statale</i> .....	46
2.4 <i>Le politiche locali per la sicurezza</i> .....	50
2.5 <i>I patti territoriali per la sicurezza</i> .....	53
2.6 <i>La legge n. 125/2008: il “pacchetto sicurezza”</i> .....	58
2.7 <i>Il DM 92/2008 e l'introduzione del concetto di “sicurezza urbana”</i> .....	62
2.8 <i>Il governo della sicurezza urbana</i> .....	67
<b>CAPITOLO 3 - POLITICHE DI SICUREZZA E SICUREZZA PARTECIPATA: IL CASO DELLE “RONDE”</b> .....	77
3.1 <i>Le associazioni tra cittadini per il controllo del territorio</i> .....	80
3.2 <i>Il decreto del Ministero dell'Interno del 08/08/2009</i> .....	83
3.3 <i>Compiti e modalità di svolgimento delle attività</i> .....	85
3.4 <i>Requisiti degli osservatori volontari</i> .....	86
3.5 <i>Revoca dell'iscrizione, revisione elenco e formazione</i> .....	87
3.6 <i>L'importanza della polizia locale</i> .....	88

<i>3.7 La collaborazione con la Vigilanza Privata .....</i>	<i>89</i>
<i>3.8 Le funzioni delle “ronde” .....</i>	<i>91</i>
<i>3.9 Gli aspetti critici.....</i>	<i>95</i>
<i>3.10 Per una sicurezza partecipata.....</i>	<i>97</i>
<b>CAPITOLO 4 – AMBITO STORICO E NORMATIVO DELLA SICUREZZA PRIVATA...</b>	<b>104</b>
<i>4.1 La storia della vigilanza.....</i>	<i>104</i>
<i>4.2 La nascita della sicurezza aziendale.....</i>	<i>106</i>
<i>4.3 L’ambito normativo italiano della sicurezza privata .....</i>	<i>108</i>
<i>4.3.1 Le prime norme sulla polizia privata .....</i>	<i>109</i>
<i>4.3.2 Il Regio Decreto del 1914.....</i>	<i>112</i>
<i>4.3.3 Il Regio Decreto del 1926.....</i>	<i>113</i>
<i>4.3.4 Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931. ....</i>	<i>115</i>
<i>4.3.5 Pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio?.....</i>	<i>116</i>
<i>4.4 Gli istituti di investigazione .....</i>	<i>118</i>
<i>4.4.1 Gli istituti di investigazione nel codice di procedura penale. ....</i>	<i>121</i>
<i>4.5 I primi interventi della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.....</i>	<i>124</i>
<i>4.6 La riforma del TULPS .....</i>	<i>125</i>
<i>4.6.1 La sentenza della Corte di Giustizia Europea del 2007.....</i>	<i>128</i>
<i>4.6.2 Il Decreto Legge 8 aprile 2008, nr.59 .....</i>	<i>131</i>
<i>4.6.3. Il DPR n. 153 del 2008 .....</i>	<i>132</i>
<i>4.6.4 Servizi di vigilanza privata e portierato .....</i>	<i>136</i>
<i>4.6.5 Il rilascio della licenza: .....</i>	<i>137</i>
<i>4.6.6. La gestione associata delle attività:.....</i>	<i>138</i>
<i>4.7 Il DM 269/2010 .....</i>	<i>138</i>
<i>4.8 I servizi dei “buttafuori” nei locali e degli stewart negli stadi.....</i>	<i>146</i>
<b>CAPITOLO 5 - LA SICUREZZA PRIVATA NEL MERCATO .....</b>	<b>148</b>
<i>5.1 L’ingresso del privato nella sicurezza .....</i>	<i>148</i>
<i>5.2 Sicurezza privata e privatizzazione della sicurezza .....</i>	<i>150</i>
<i>5.3 Sorveglianza e prevenzione .....</i>	<i>152</i>
<i>5.4 Il mercato della sicurezza privata .....</i>	<i>159</i>
<i>5.4.1 L’evoluzione della domanda.....</i>	<i>159</i>

5.4.2 Evoluzione dell'offerta .....	160
5.5 Sicurezza privata: partecipata o sussidiaria?.....	163
5.6 I dati sulla sicurezza privata.....	168
5.6.1 Gli studi di settore.....	171
I dati ASS.I.V. ....	171
I dati Federsicurezza.....	174
5.6.2 La frammentazione del mercato italiano della vigilanza.....	176
5.6.3 La nuova normativa.....	179
5.6.4 Portierato e Facility Management.....	180
5.6.5 L'outsourcing .....	182
5.6.6 Il confronto con l'Europa.....	190
<b>CAPITOLO 6 - IL QUADRO SOCIO-CRIMINOLOGICO DI RIFERIMENTO: PER UNA PREVENZIONE INTEGRATA .....</b>	<b>196</b>
6.1 Due modelli: l'approccio sociale e l'approccio situazionale .....	198
6.1 Prevenzione sociale.....	198
6.1.2 Prevenzione situazionale.....	200
6.2 La nascita di un nuovo modello .....	202
6.2.1 Prevenzione comunitaria.....	204
6.2.2 La nuova prevenzione .....	205
6.2.3 La prevenzione integrata.....	206
6.3 La sicurezza partecipata.....	210
6.4 Prevenzione situazionale e teoria delle attività di routine.....	213
6.5 Prevenzione comunitaria e teoria delle attività di routine .....	218
6.6 La teoria delle broken windows.....	222
6.7 Teoria della community policing .....	224
6.8 Polizia di comunità e community safety .....	227
6.9 Il Neighbourhood Watch.....	229
<b>CAPITOLO 7 – LA RICERCA SUL CAMPO: LE VOCI DELLA SICUREZZA PRIVATA ..</b>	<b>235</b>
7.1 Presentazione della ricerca .....	235
7.2 La metodologia della ricerca .....	238
7.2.1 L'intervista qualitativa .....	238

<i>7.2.2 L'analisi del contenuto attraverso Atlas.it.....</i>	<i>241</i>
<i>7.2.3 La prospettiva della Grounded Theory .....</i>	<i>244</i>
<i>Iniziare una Grounded Theory.....</i>	<i>245</i>
<i>Il processo di codifica dei dati (Coding) .....</i>	<i>246</i>
<i>La codifica iniziale .....</i>	<i>248</i>
<i>La codifica focalizzata .....</i>	<i>250</i>
<i>La codifica teorica.....</i>	<i>251</i>
<i>Il campionamento teorico .....</i>	<i>253</i>
<i>7.3 Le voci della sicurezza privata .....</i>	<i>257</i>
<i>7.3.1 Definizione di ruolo e problematicità.....</i>	<i>257</i>
<i>7.3.2 Le criticità del TULPS e le ragioni della riforma .....</i>	<i>262</i>
<i>7.3.3 Concetto di sussidiarietà .....</i>	<i>267</i>
<i>7.3.4 Relazioni con la sicurezza pubblica .....</i>	<i>270</i>
<i>Rapporti con le autorità di PS .....</i>	<i>270</i>
<i>Rapporti operativi .....</i>	<i>273</i>
<i>Rapporti con le polizie municipali .....</i>	<i>274</i>
<i>Rapporto tra sicurezza pubblica e sicurezza privata in prospettiva.....</i>	<i>275</i>
<i>7.3.5 Le forme di sicurezza privata.....</i>	<i>278</i>
<i>7.3.6 Forme associative volontarie di cittadini per attività securitarie .....</i>	<i>284</i>
<i>7.3.7 L'attenzione alla formazione .....</i>	<i>285</i>
<i>7.3.8 Le prospettive della sicurezza privata .....</i>	<i>289</i>
<i>7.4 Osservazioni conclusive .....</i>	<i>294</i>
<i>Bibliografia .....</i>	<i>297</i>
<i>Sitografia .....</i>	<i>304</i>

## INTRODUZIONE

---

Partendo dal concetto sociologico di sicurezza inteso come bene, diritto, valore e bisogno primario, che incide fortemente sulla “qualità della vita” sociale e individuale, il presente lavoro si propone di verificare il ruolo delle imprese private che svolgono attività di sicurezza (la cosiddetta sicurezza “secondaria” o “sussidiaria”, oggi definita anche “complementare”).

Con l’emergere di istanze nuove di fronte a situazioni di allarme sociale e di emergenza (terrorismo, immigrazione, criminalità) e soprattutto con le necessità legate alla cronica carenza di risorse, il settore pubblico ha già di fatto delegato alle imprese private alcune delle sue prerogative di sicurezza (sicurezza aeroportuale, nelle stazioni ferroviarie, negli stadi, ecc.).

Inoltre in generale la sicurezza privata, rappresentata in primo luogo dall’attività degli istituti di vigilanza, pur nelle difficoltà economiche dell’attuale congiuntura, appare un comparto riconoscibile e consolidato, sorto per far fronte alle richieste del mercato nell’ambito della prevenzione dei reati e della tutela dei beni patrimoniali di imprese e cittadini.

In Italia solo il settore della vigilanza privata conta circa 900 imprese e oltre 45.000 operatori qualificati, ma esiste un numero ingente di imprese e lavoratori che operano come “addetti di security” in aziende industriali e commerciali, negli istituti di investigazione e nelle società di servizi fiduciari e di *facility managemet* (che costituiscono la cosiddetta “area grigia” della sicurezza sussidiaria).

Nel 2008 è avvenuta un’importante riforma del settore della sicurezza privata con il D.P.R. 153 che definisce in modo più dettagliato le attività svolte dalle imprese di security e ha preparato il terreno all’emanazione del decreto attuativo n. 269/2010 che ha ridefinito le “requisiti tecnici” delle imprese e deve ancora compitamente affrontare l’importante tema della formazione professionale dei titolari di licenza e del personale.

Probabilmente tale passaggio può essere letto in chiave di continuazione di quel processo, già avviato da alcuni anni, di sviluppo della sicurezza sussidiaria, non solo in un'ottica di potenziamento alle risposte al sempre crescente senso di insicurezza percepito da parte dei cittadini, ma anche in una prospettiva di reale sicurezza urbana integrata.

Nell'ambito della sicurezza "partecipata", con la legge 125 del 2008, sono stati emanati provvedimenti sulle politiche di sicurezza legate al controllo del territorio con i nuovi poteri "di polizia" concessi ai sindaci; provvedimenti che hanno introdotto e definito i concetti di incolumità pubblica e, ufficialmente, di "sicurezza urbana", la cui locuzione non era mai entrata in un testo normativo.

Con gli stessi provvedimenti e con la successiva legge 94 del 2009 viene previsto il coinvolgimento di associazioni di cittadini per la segnalazione agli organi competenti di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana e riferibili anche a situazioni di disagio sociale (le cosiddette "ronde").

Il progetto di ricerca tenta di cogliere i legami tra queste due tendenze di sicurezza sussidiaria (quella privata e quella partecipata), apparentemente lontane, e di leggerle criticamente.

Le logiche di privatizzazione e di partecipazione della sicurezza si muovono nella stessa direzione? L'ipotesi di partenza è che entrambe tali forme di sicurezza siano state innestate senza una regolamentazione e una strategia precisa da parte delle politiche pubbliche, senza un'adeguata conoscenza degli attori in campo, senza il rispetto del principio di sussidiarietà, verticale o orizzontale, che è rimasto solo nell'etichetta della locuzione definitoria.

Il settore pubblico, con un atteggiamento ambivalente e ambiguo, da una parte è costretto a delegare alcune delicate funzioni di controllo sociale ad operatori privati o sceglie di cooptare associazioni di cittadini per la segnalazione di eventi a danno della sicurezza urbana e per gestire situazioni di disagio, dall'altra non è in grado di fornire un quadro normativo coordinato e coerente che inquadri istituzionalmente e operativamente tali attività.

Le aspre polemiche derivate dalla normativa sulle “ronde” dei cittadini, sono, da questo punto di vista emblematiche del pericolo di un “corto circuito” istituzionale tra amministrazione centrale e periferica in tema di politiche della sicurezza. La disciplina sulle ronde va nella direzione della corretta collaborazione tra stato e enti locali? E’ tesa a garantire la partecipazione del cittadino nella gestione della sicurezza urbana? Molte Regioni hanno risposto negativamente a tali quesiti e hanno impugnato davanti alla Corte Costituzionale la normativa sulle “ronde”, il cui interesse pubblico è oggi definitivamente tramontato.

Il quadro teorico di sfondo al lavoro di tesi, ha esaminato gli autori che hanno affrontato il tema della sicurezza (e della insicurezza), della sociologia del rischio e del controllo sociale alla luce delle teorie criminologiche legate alla “prevenzione situazionale e sociale” e alle “*community policing*” (maggiormente attinenti agli ambiti dello studio) e gli studi che si sono interessati alla sicurezza urbana.

In particolare l’offerta di beni e di servizi per la sicurezza privata sembra far riferimento alla teoria che va sotto il nome di “prevenzione situazionale”. Date le sue finalità pratiche, l’approccio situazionale azzerava l’analisi e la controversia sulle cause strutturali della sicurezza (siano esse di natura individuale come per la criminologia clinico-forense, o di natura collettiva come per la criminologia di taglio sociologico) e si concentra sull’obiettivo di evitare che il privato - in veste in questo caso di cliente - divenga vittima di un reato.

Dal momento che il progetto di ricerca tocca diversi campi, pur nell’unitarietà dell’oggetto (sicurezza privata e partecipata) sono state utilizzate metodologie diverse di raccolta e di analisi dei dati. La ricerca consiste in:

- uno sguardo sull’evoluzione normativa nell’ambito della sicurezza urbana attraverso l’esame delle leggi che hanno cercato di regolamentarlo (con particolare riguardo agli ultimi “pacchetti sicurezza”), della legislazione

degli enti locali in chiave sussidiaria e dei “protocolli e patti per la sicurezza”;

- uno studio critico dell’evoluzione delle norme sulla sicurezza privata attraverso l’esame delle leggi che hanno ultimamente riformato il settore, e che sono ancora in fase di completa attuazione (DPR 153/2008 e DM 269/2010);
- una parte descrittiva, utilizzando dati di secondo livello di natura economica, ottenuti attraverso fonti ufficiali (ISTAT, CENSIS, Registro Imprese, studi aziendali), che delineano lo sviluppo del settore della sicurezza privata in Italia e il suo stato attuale;
- una raccolta dati qualitativa ottenuta attraverso contatti informali con testimoni privilegiati per ragioni professionali e di studio (operatori economici privati del settore sicurezza, responsabili associazioni, studiosi del settore) per meglio definire l’ambito della ricerca e per l’individuazione delle aree tematiche.

Alcuni degli addetti ai lavori contattati sono stati intervistati in profondità e si è proceduto alla raccolta dati, da sottoporre ad analisi del contenuto. Si precisa che:

- gli interlocutori sono stati scelti in quanto “testimoni significativi” e conoscitori competenti del fenomeno, tra studiosi, ricercatori, esponenti di associazioni del mondo imprenditoriale, esponenti in ruoli dirigenziali di imprese private del settore;
- per la traccia delle interviste, sono state individuate alcune aree tematiche da sottoporre agli esperti:
  - rappresentazione del ruolo della sicurezza privata;
  - conoscenza della normativa di settore;

- esperienze di conoscenza e di forme coinvolgimento di collaborazione con la sicurezza pubblica;
- rapporto istituzionale e informale con le forze dell'ordine e le autorità di pubblica sicurezza;
- esperienze di formazione professionale;
- esperienze di rapporto di collaborazione/confronto con la cittadinanza;
- percezione del senso di insicurezza dei cittadini/clienti.

Le registrazioni delle interviste sono state trascritte ed elaborate con l'ausilio di alcuni specifici software: Word Clouds (Wordle) e Atlas.ti, per l'analisi del contenuto. Tale analisi ha avuto lo scopo di individuare nel materiale testuale concetti e caratteristiche rilevanti che riguardano l'oggetto della ricerca e di rielaborarli attraverso un processo riflessivo utile a trovare risposte per le ipotesi dell'indagine.

Basandosi sulla metodologia qualitativa del Grounded Theory Approach, il tentativo non è stato esclusivamente quello di scandagliare le aree tematiche precedentemente individuate, ma di ridefinire i concetti chiave (categorie) man mano che essi emergevano dalla raccolta e analisi dati attraverso un continuo processo di codifica e di riflessione.

Per quanto riguarda l'assetto di questo lavoro il primo capitolo delinea alcune definizioni di "sicurezza", con la consapevolezza del loro ampio spettro di significato e della polivalenza del significato di tale termine. L'elevata fruibilità del concetto di sicurezza costituisce contestualmente un limite e un valore alla sua applicazione.

Il secondo capitolo tratta del concetto di sicurezza pubblica e della sua evoluzione da un contesto "statutario" e normativo ad una prospettiva sempre più sociale e relazionale: dalla pubblica sicurezza alla sicurezza urbana e partecipata.

Il terzo capitolo esamina le attuali politiche di sicurezza italiane alla luce della loro apertura al sociale nella logica della sussidiarietà e della partecipazione, con le deleghe sempre più ampie agli amministratori locali inserite nelle norme del 2008 (i cosiddetti “pacchetti sicurezza”). In questo quadro viene trattato il caso emblematico delle “ronde”, le associazioni di cittadini osservatori per la segnalazione di eventi a danno della sicurezza urbana introdotte con la legge 94 del 2009. Le polemiche e l’ambivalenza di tale norma ben rappresentano le difficoltà di coniugare le istanze della sicurezza concepita dall’alto con le logiche della partecipazione e dell’integrazione, senza scadere nel mero interesse politico.

Il quarto capitolo si occupa della storia e dell’ambito normativo del settore della sicurezza privata, soprattutto nel suo “istituto” più rappresentativo: la vigilanza privata. Anche per la sicurezza privata, sempre nel 2008, è avvenuta una sostanziale riforma, ancora in fase di compimento, nell’ottica di una maggiore professionalizzazione e razionalizzazione di tutto il settore e in una prospettiva anch’essa definita di sussidiarietà.

Il quinto capitolo è dedicato alla rappresentazione concettuale e pratica dell’attuale scenario della sicurezza privata, soprattutto in Italia. Viene fornito anche qualche dato statistico ed economico, pur nella consapevolezza della sua parzialità in quanto per molte delle attività che compongono il settore “sicurezza privata” è ancora assente un inquadramento preciso, sia a livello economico-aziendale sia a livello professionale.

Il sesto capitolo accenna al quadro teorico socio-criminologico con il quale possono essere lette e interpretate le problematiche di sicurezza privata e partecipata: quello della prevenzione situazionale e integrata e della *community policy*. Con le loro diverse declinazioni tali approcci hanno avuto il merito di considerare l’importanza dell’ambiente e dei fattori esterni per evitare i crimini riducendo le opportunità o aumentando i rischi per i potenziali autori e quindi anche attraverso la presenza di “guardiani” o controllori motivati.

L'ultimo capitolo è intitolato "le voci della sicurezza privata", in quanto dopo una breve nota metodologica, sono esaminati e riportati stralci delle interviste in profondità, la cui analisi del contenuto ha costituito la base della ricerca empirica del lavoro di tesi. Sono gli esponenti, a vario titolo, del variegato mondo della sicurezza privata, a parlare, e manifestano tutto il loro disagio, le loro ansie e le loro aspirazioni per un settore in evoluzione, spesso poco conosciuto e scarsamente considerato, che di "sussidiario", nella prospettiva delle scienze sociali contemporanee sembra avere solo la definizione.

## **CAPITOLO 1 – PER UNA DEFINIZIONE DI SICUREZZA**

---

### **1.1 Sicurezza: un concetto relazionale**

La nozione di sicurezza necessita sempre di una ulteriore qualificazione che, limitandola, contribuisca a specificarla. Sotto questo profilo, la sicurezza manifesta un carattere specificamente relazionale: nel senso che essa è normalmente destinata ad incontrarsi con una specificazione, in riferimento alla quale acquista un significato concreto<sup>1</sup>.

La sicurezza mostra così il suo carattere plurale nel duplice senso dell'esistenza di tipologie diverse di sicurezza e della normale necessità di più interventi per la soddisfazione della domanda che di essa fanno i destinatari o gli utenti.

Il carattere relazionale della nozione di sicurezza contribuisce a mettere in luce un ulteriore profilo: proprio perché la sicurezza implica sempre la necessità di una relazione, le esigenze da essa sottese non possono, normalmente, essere soddisfatte da interventi che gravano su di un solo soggetto istituzionale, ma dal coordinamento e dall'integrazione di attività di soggetti istituzionalmente diversi.

La sicurezza può essere pensata in relazione ad interi sistemi (ad esempio, il sistema istituzionale) ovvero in relazione agli individui.

Sotto il primo profilo, la sicurezza può essere definita come il grado in cui il sistema in questione, nelle sue varie componenti (informative, decisionali, operative), riesce a svolgere le funzioni che gli sono deputate in condizioni di rischio accettabili; in pratica ad agire come se il rischio non esistesse o fosse ridotto al minimo.

---

<sup>1</sup> Pajno A., *La sicurezza urbana. Tra poteri impliciti e inflazione normativa*, Astrid, dal sito: <http://www.astrid-online.it/>

La sicurezza va, così, considerata in funzione dell'utilità e dell'efficienza complessiva del sistema, secondo un approccio flessibile che consenta di rispondere efficacemente con le proprie dinamiche alle perturbazioni che possono colpirlo<sup>2</sup>.

La stessa sicurezza va considerata come un sistema interconnesso di misure diverse (ed in questo senso plurali), ma legate insieme da un quadro unitario.

Riferita invece alle persone ed ai loro diritti, la sicurezza evoca, da una parte, l'idea del pericolo, del rischio incombente, e dall'altra quella del pacifico godimento dei propri beni e dei propri diritti.

Sia nella tradizione giuridica quanto nella tradizione sociologica italiana, il termine sicurezza individua così un'ampia sfera di protezione dentro la quale, le persone ed i beni sono messi al riparo da eventuali attacchi esterni.

Per questa grande latitudine di significato, tale vocabolo è stato tradotto con diversi contenuti e oggi si declina in numerose accezioni specifiche, che fanno capo sempre allo stesso concetto di prevenzione del rischio, inteso come eventualità di subire un danno.

Come accade per altri fenomeni umani, la sicurezza può ricevere varie definizioni a seconda della prospettiva da cui la si guarda.

In questo senso, la sicurezza implica sempre una relazione con il pericolo (che viene tenuto lontano) e con i beni ed i diritti di cui tende ad assicurare la fruizione pacifica.

Si conferma così la natura "relazionale" e "plurale" della nozione di sicurezza: relazionale perché il suo significato e la sua nozione si completa sempre grazie ad una nozione ulteriore che la specifica, plurale perché la stessa necessità di essere completata grazie ad una ulteriore contenuto concettuale evidenzia che non può

---

<sup>2</sup> Carrer F., *La polizia nel terzo millennio. Potenzialità, limiti e modalità d'impiego*, Franco Angeli, Milano, 2006

esservi un solo significato specifico di sicurezza, ma tante quante sono le nozioni ulteriori che possono specificarlo.

Per tali ragioni nell'ordinamento esistono nozioni diverse di sicurezza, che si differenziano in relazione all'aggettivo od al sostantivo che qualifica o definisce quest'ultima; si parla, così, di sicurezza pubblica, di sicurezza sociale, di sicurezza ambientale, sanitaria, di sicurezza del lavoro, della navigazione, dei mercati.

## **1.2 Sicurezza come bene e come bisogno**

Con il termine sicurezza si fa riferimento ad una condizione di piena garanzia, di ampia tutela e protezione, contro pericoli, rischi o possibili turbamenti dell'ordinario svolgersi dei rapporti civili, economici e sociali<sup>3</sup>.

Tale vocabolo ha assunto una vasta latitudine di significato e ha subito un'evoluzione tale da divenire molto complesso e multidisciplinare in quanto ad esso fanno riferimento tutti i settori della vita sociale.

Dalla concezione della sicurezza come bene fondamentale per il libero esercizio dei diritti, che uno stato democratico si impegna ad assicurare ai suoi cittadini, ne consegue l'aspettativa, da parte della collettività, a considerare la sicurezza come fattore fondamentale e basilare per ciò che concerne la qualità della vita.

La sicurezza è definibile come quell'insieme di condizioni materiali, di percezioni e di rappresentazioni individuali e collettive che consentono ad un soggetto o ad un gruppo di avere la convinzione di essere in grado di fronteggiare eventi che potenzialmente si presentano come una minaccia<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Terracciano U., *Le politiche della sicurezza in Italia. Dalla "tolleranza zero" alla community policing: le nuove frontiere della sicurezza urbana*, Experta, Forlì, 2009

<sup>4</sup> Censis, Cnpi, *Il Valore della sicurezza in Italia. Rapporto annuale*, Franco Angeli, Milano, 2007

In virtù della complessità acquisita dal concetto di sicurezza è necessario un percorso di semplificazione dello stesso che parte dalla sicurezza intesa *come bene* e come *bisogno primario*.

Secondo Maslow<sup>5</sup> l'appagamento dei bisogni istintivi (alimentari e sessuali) mette in condizione gli uomini di avvertire un'altra serie di bisogni, il primo dei quali, gerarchicamente superiore è il "bisogno di sicurezza" intesa come stabilità e dipendenza da un protettore efficiente. Tale sicurezza porta alla libertà dalla paura, dall'ansietà e implica la garanzia della legge, della norma di vita sociale e dell'ordine.

La lingua italiana complica la missione definitoria del concetto sicurezza: si parla di sicurezza riferendosi a campi tra loro molto diversi, come la sicurezza sociale, che è il complesso degli strumenti previdenziali, la sicurezza internazionale, la sicurezza dei trasporti, la sicurezza del lavoro e la tutela dei beni e delle persone, cioè, in ultima analisi, la pubblica sicurezza.

Con il termine *security* nella cultura anglosassone ci si può riferire al supremo concetto-valore della società civile, la pace.

Con *fare sicurezza (policing)* si fa riferimento al preservare la pace, non solo nel senso della presenza delle condizioni perché le persone possano vivere in libertà, solidarietà e serenità l'espressione e la soddisfazione dei desideri e dei bisogni, dei diritti e dei doveri individuali e sociali, ma anche della persistenza nel tempo di tale presenza, e quindi della riduzione o dell'assenza di rischi.

Con *governare la sicurezza (security governance)* si fa riferimento al guidare e gestire le azioni, le attività, l'agire individuale e sociale con il dominio delle risorse per la sopravvivenza pacifica della società.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Maslow A., *Motivazione e personalità*, Armando, Roma, 1973

<sup>6</sup> Bertaccini D., *La sicurezza privata in Emilia Romagna – Rapporto di ricerca*, Quaderni di Città sicure, n. 23. Regione Emilia Romagna, Bologna, 2001

Un'altra dimensione della sicurezza intesa come bene è quella di essere un valore nazionale che però viene più che altro percepito in ambito territoriale.

La sicurezza è una funzione nazionale che viene vissuta anche e soprattutto in ambito locale e che, pertanto, può essere soddisfatta in modo adeguato con una risposta che è sistemica.

### **1.3 Sicurezza come diritto**

La sicurezza è un primario diritto garantito dalla legislazione vigente. Sin dai tempi della rivoluzione francese viene comunemente inserito nel novero dei diritti naturali dell'individuo e tra i valori fondamentali che ogni Stato Moderno ha il dovere di tutelare per garantire non solo il singolo, bensì tutta la società civile in ogni sua espressione. All'articolo 2 della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789 si afferma che i diritti naturali e imprescrittibili sono "la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione".

All'indomani del secondo conflitto mondiale, è l'articolo 3 della "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani" adottata all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948, a ribadire un analogo concetto: "Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona".

Il concetto di sicurezza si è venuto sempre di più affermando nella cultura giuridica europea: in Spagna l'articolo 9 della sua Costituzione fa esplicito riferimento alla tutela della *seguridad juridica*; in Francia, la sicurezza è sancita anche in via legislativa come principio fondamentale di libertà dei cittadini; in Germania si è elaborato il concetto di *rechtssi-cherheit*, inteso come "sicurezza garantita dal diritto".

Sono solo alcuni esempi utili a sottolineare come il pensiero del costituente europeo tenda a non separare mai il "diritto alla sicurezza" dal principio della

"certezza del diritto", posto sempre e comunque a garanzia dei diritti di libertà del cittadino<sup>7</sup>.

Ognuna di queste nozioni elementari di base, vale a dire sicurezza come bene primario, come bisogno, come valore e come diritto può essere a sua volta maggiormente approfondito e declinato.

Il bene primario sicurezza è sicuramente un bene sociale, con una forte valenza politica e civile, in quanto coinvolge tutti gli aspetti della vita sia degli individui intesi come singoli che nelle loro aggregazioni sociali. Infatti la sicurezza per essere veramente efficace non può esaurirsi nella mera protezione del cittadino né essere un mero diritto astratto ma deve assumere il valore aggiunto di presupposto sociale, di misura di accompagnamento e di vettore orizzontale di innovazione del sistema socioeconomico<sup>8</sup>.

Ne deriva un concetto di sicurezza più moderno ed attuale: sicurezza intesa come qualità della vita, sicurezza che garantisce la tranquillità sociale e la vivibilità quotidiana, sicurezza quindi che promuove le condizioni migliori per il comune benessere nel rispetto assoluto della legalità..

In questa logica di orizzontalità rientra anche la questione di quali siano i soggetti che possono concretamente farsi carico della individuazione della sicurezza come valore collettivo. I soggetti chiamati in causa sono molteplici, pubblici e privati, e non potrebbe altrimenti vista la valenza che la sicurezza ha sui tanti aspetti della vita sociale e personale. Non è pensabile una struttura verticale di gestione della sicurezza, ma piuttosto un circuito a cui potrebbero partecipare tutti i soggetti interessati e chiamati a responsabilità: dai Ministeri competenti, alle aziende pubbliche, alle imprese private.

L'onnicomprensività della definizione del concetto di sicurezza, come bene, come bisogno e come diritto, rende più difficile, soprattutto nelle società

---

<sup>7</sup> Urbani G., Vezzadini S. (a cura di), *Valutare la sicurezza delle imprese*, Franco Angeli, Milano, 2008

<sup>8</sup> Censis, Cnpi, *Il Valore della sicurezza in Italia. Rapporto annuale*, op. cit.

complesse tracciare una netta demarcazione tra le responsabilità pubbliche e private in materia. Infatti, soprattutto in tempi recenti si è assistito ad un fiorire di specificazioni attraverso le quali si allarga la sfera della condivisione delle responsabilità in tale ambito.

Si sono andati via via affermando i concetti di sicurezza sussidiaria, di sicurezza locale, di sicurezza partecipata e di sicurezza ausiliaria. Ogni aggettivazione sposta la barra della competenza dallo Stato alle autonomie, dal pubblico al privato, dall'ordinamento al cittadino.

Alla complessità assunta dal bene sicurezza corrisponde oggi un'erosione del monopolio statale in materia e la maturazione di nuovi soggetti produttori di sicurezza: le amministrazioni locali, gli operatori sociali, i membri di associazioni di volontariato, la cittadinanza attiva, le aziende private.

#### **1.4 Una duplice prospettiva**

Nella prospettiva psicologica e sociale la sicurezza può essere considerata come un bisogno; nella prospettiva giuridica e politica è vista come un diritto.

La prima prospettiva è soprattutto valida a livello analitico, cioè quando lo scopo è comprendere il fenomeno; la seconda lo è a livello propositivo, quando l'obiettivo è fornire una risposta pratica.

Se il bisogno di sicurezza è osservato nell'ambito del sistema giuridico dove i bisogni si presentano nella forma dei diritti, la necessità di sicurezza è considerata bisogno accessorio a tutti gli altri che stanno alla base dei diritti legalmente dati.

La prima accezione di sicurezza è di natura economico-sociale: individui e gruppi hanno come bisogno prioritario la sopravvivenza, fondata sulla possibilità di nutrirsi, vestirsi, avere un riparo.

La seconda accezione di sicurezza è, invece, di natura strategica. Infatti, subito dopo la sicurezza come disponibilità delle risorse economiche

indispensabili per garantire l'esistenza fisica, vi è la sicurezza come protezione di essa nei confronti di possibili aggressioni.

Al bisogno di sicurezza nella sua prima accezione gli esseri umani hanno risposto con il lavoro. Essi cioè hanno realizzato forme di attività che trasformano la natura producendo risorse consumabili.

Al bisogno di sicurezza nella seconda accezione hanno risposto associandosi tra loro in entità sempre più ampie (dalle tribù fino allo Stato) che garantiscono l'incolumità fisica.

### **1.5 La tutela della sicurezza**

La storia sociale del genere umano è la storia del tentativo di conseguire la sicurezza di vivere attraverso due condizioni necessarie: la pace e il lavoro.

Anche se nel corso della sua storia l'umanità ha conosciuto frequentemente i fenomeni dello sfruttamento e del dominio.

All'alba della modernità l'individuo che appartiene a una società comincia ad essere concepito come un autonomo soggetto economico e politico, titolare di diritti nei confronti dello stato. Quest'ultimo è visto come un'entità che ha non solo delle poteri mai anche dei doveri nei suoi confronti. Primo fra tutti, quello di garantire la sicurezza, sia all'esterno mediante la gestione della difesa, sia all'interno mediante la gestione della giustizia. In un caso e nell'altro il potere politico provvede alla costituzione di appositi apparati: verso l'esterno un esercito permanente; verso l'interno una magistratura per applicare la legge nei tribunali e una polizia per farla rispettare nella società<sup>9</sup>.

Ma bisogna attendere la Rivoluzione francese perché il bisogno di sicurezza riceva la definitiva sanzione giuridica e politica e se ne configurino le modalità di realizzazione. Come recita l'art. 12 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del

---

<sup>9</sup> Battistelli F., *La fabbrica della sicurezza*, Franco Angeli, Milano, 2008

Cittadino del 1789, “La garanzia dei diritti dell'uomo e del cittadino rende necessaria una forza pubblica: questa forza viene istituita, allora, a beneficio di tutti e non per il vantaggio particolare di coloro ai quali tale forza viene affidata”.

Garantita in passato dalla comunità di appartenenza, nel moderno Stato di diritto viene offerta a tutti la sicurezza “pubblica”, la quale si concretizza nella protezione delle persone e dei beni.

Con la rivoluzione industriale e la nascita delle prime forme di welfare, vengono garantite protezioni sociali sempre più solide contro i rischi che attentano alla sicurezza economico sociale: le malattie, gli infortuni, la disoccupazione, la vecchiaia.

Nel ventesimo secolo si auspica, dopo l'introduzione dei diritti civili, l'instaurazione dei diritti politici e, infine, la realizzazione dei diritti sociali.

Agli inizi del ventunesimo secolo la conquista della sicurezza appare erosa da una strisciante sensazione di insicurezza determinata sia da fenomeni collegati alle violazioni di legalità, dagli atti di inciviltà ai veri e propri reati, sia ai fattori di insicurezza di natura economico-sociale: crisi e ridimensionamento del welfare, mutamento del mercato del lavoro, globalizzazione, disoccupazione, precariato.

Negli ultimi anni viene avanzata l'ipotesi che nel crescente senso di insicurezza che si diffonde nelle società occidentali un peso significativo sia rivestito dalla condizione esistenziali di “incertezza” determinata da fattori socio economici (mutamenti del mercato del lavoro, crisi del welfare, decurtazione della spesa pubblica) e da processi legati agli eventi sociali e politici della globalizzazione (immigrazione, terrorismo internazionale).

## **1.6 La società dell'insicurezza**

Il problema della sicurezza è diventato negli ultimi anni una questione di grande rilevanza per i cittadini, sulla quale si gioca il successo di partiti, politici e amministratori.

Nell'ambito delle scienze sociali, il tema della sicurezza in senso lato ha rappresentato da sempre un oggetto di interesse e riflessione tanto da essere considerato uno dei problemi fondamentali della specie umana.

Oltre ad essere una importante fonte di motivazione individuale, il bisogno di sicurezza ha anche una dimensione squisitamente sociale perché ha rappresentato un prerequisito per la nascita e lo sviluppo dello Stato moderno.

Gli autori classici delle scienze sociali, pur partendo da prospettive diverse, condividono l'idea che le istituzioni sociali moderne avessero tra le proprie funzioni primarie quella di garantire la sicurezza.

“Il viziato, coccolato 'noi' si sente malsicuro minacciato e impaurito, più incline al panico, e più interessato a qualsiasi cosa abbia che fare con la tranquillità e la sicurezza, dei membri della maggior parte delle altre società a noi note”<sup>10</sup>.

Tale paradosso è indicativo di due questioni fondamentali. In primo luogo il carattere permanente e infinito del bisogno di sicurezza: “la sicurezza non è mai data, e neppure conquistata, poiché l'aspirazione ad essere protetti si sposta come un cursore e pone nuove esigenze, man mano che i suoi obiettivi precedenti stanno per essere raggiunti<sup>11</sup>”. In secondo luogo, mette in luce la dimensione contingente e situazionale del senso di sicurezza/insicurezza, che varia al variare delle circostanze e del modo in cui gli individui le interpretano.

Senza negare l'importanza di questi aspetti, tuttavia, è fuor di dubbio che nel loro percorso storico alla ricerca di protezione e sicurezza e di riduzione dell'incertezza, le società umane hanno prodotto altra incertezza e nuovi rischi per la sicurezza individuale e sociale.

Per Bauman l'incertezza postmoderna é interpretabile all'interno del processo di civilizzazione della teoria freudiana. La nostra civiltà si è affermata

---

<sup>10</sup> Bauman Z., *La società sotto assedio*, Laterza, Bari, 2007, p. 3

<sup>11</sup> Castel R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004, p. 7

cedendo spazi di libertà in cambio della sicurezza, sacrificando il principio di piacere al principio di realtà. Del disagio della modernità è quindi nato dalla frustrazione di non essere liberi nella ricerca della felicità individuale.

I termini dello scambio, secondo Bauman, oggi sono ribaltati: è la sicurezza che è stata sacrificata sull'altare della affermazione della libertà individuale. L'individuo slegato dai condizionamenti e dalle costrizioni proprie della regolazione sociale, diviene autonomo arbitro del suo destino, della sua biografia e delle sue scelte di vita. Così facendo, tuttavia, egli si allontana anche dalla sicurezza che la civiltà moderna gli aveva assicurato, il disagio della post-modernità deriva pertanto dall'assenza o dall'insufficienza di sicurezza determinata dall'accentuarsi del processo di individualizzazione.

Secondo Bauman nella società globalizzata l'incertezza (*uncertainization*)<sup>12</sup> è destinata ad aumentare; e poiché la globalizzazione è un fenomeno che investe l'intero pianeta, anche l'incertezza ha, per dir così, un carattere globale, ed investe oscuramente tutte le dimensioni in cui si esplica l'attività dell'uomo.

In questa prospettiva, l'incertezza è altra cosa rispetto al rischio; il rischio, infatti, "riafferma tacitamente l'assunto di una sostanziale regolarità del mondo"<sup>13</sup> e persino di una sua almeno parziale controllabilità; e infatti, soltanto su tale presupposto è possibile, in linea di principio, calcolarlo e quindi in qualche modo diminuirne la portata. Le cose vanno, invece, diversamente nel mondo globalizzato, in un mondo avvolto nella ragnatela dell'interdipendenza, nel quale "gli effetti delle azioni si diffondono ben oltre il raggio dell'effetto routinizzante del controllo e della conoscenza che occorre per progettarlo"<sup>14</sup>. Un mondo del genere è infatti vulnerabile soprattutto con riferimento ai pericoli la cui probabilità non è calcolabile, proprio perché legati alla complessità delle

---

<sup>12</sup> Bauman Z., *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna, 1999

<sup>13</sup> Bauman Z., *Paura liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 123

<sup>14</sup> *Idem*, p. 123

interazioni ed alla densità delle reti di influenza. Paradossalmente, quella meglio equipaggiata tecnologicamente di tutta la storia umana, è anche “la generazione afflitta come nessun’altra da sensazioni di insicurezza e di impotenza”<sup>15</sup>. Questa insicurezza diffusa genera, così una paura dello stesso tipo.

Questa minaccia diffusa e generalizzata per un verso genera una vera e propria ossessione per mia sicurezza, che spesso sortisce effetti paradossali, al punto che la nostra incapacità di accettare il pur minimo rischio non volontariamente assunto finisce per trasformarsi in una autentica, e forse nella principale, fonte autoalimentata della paura e dell’ansia; per l’altro comporta la necessità di tentare di governare l’insicurezza crescente, cercando di delimitare i luoghi in cui essa opera, e di darle un nome attraverso l’indicazione delle possibili cause che la producono. Indicare un nome ed un luogo della paura equivale, infatti, in qualche modo, ad esorcizzarla.

Si comprende, così come le politiche pubbliche, nel tentativo di dare una risposta alle esigenze di sicurezza di una popolazione spaventata, operino nel senso di indicare un “luogo” dell’insicurezza, allo scopo di limitare a quel luogo la paura e l’incertezza e le loro cause generatrici.

L’insicurezza globale, per essere governata, si fa locale e diviene da minaccia generalizzata, pericolo individuale. Il processo di localizzazione dell’insicurezza appare fondato su due presupposti: il primo riguarda la tendenza dei poteri pubblici a separare, anche per difficoltà di carattere economico, l’insicurezza urbana che si materializza nel contesto locale dalla più generale insicurezza sociale<sup>16</sup>. I poteri pubblici, infatti, non sono più in grado di mantenere la promessa di proteggere i cittadini da tutti i pericoli che minacciano la loro vita: sono, quindi, costretti a spostare l’attenzione dai pericoli per la sicurezza sociale a quelli per l’incolumità personale. Il secondo presupposto è costituito dalla commistione del

---

<sup>15</sup> *Idem*, p. 126

<sup>16</sup> Curbet J. *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Donzelli, Roma, 2008, p. 7

profilo oggettivo dell'insicurezza urbana (la probabilità di essere vittima di una aggressione personale) con il profilo soggettivo (la paura diffusa della delinquenza)

Tale commistione fa in modo che le domande di sicurezza da parte dei cittadini risultino, in un certo senso, indipendenti dalla portata del rischio reale, dal momento che, quando interviene un processo di vittimizzazione<sup>17</sup> che incrementa la sensazione di insicurezza, questo acquisisce una dinamica autonoma e differenziata, nella quale operano fattori diversi, oltre che l'espansione reale della delinquenza<sup>26</sup>.

Bauman<sup>18</sup>, ravvisando un generalizzato sentimento di disagio nella vita sociale propone una nota classificazione dell'insicurezza.

Tale disagio è definito con il termine tedesco di *Unsicherheit* alla base della crisi della sfera pubblica e della vita sociale. L'*Unsicherheit* è definibile come assenza di tre componenti fondamentali della sicurezza: la sicurezza esistenziale (*security*), la certezza (*certainty*) e la sicurezza personale (*safety*).

La prima dimensione attiene a ciò che l'individuo ha acquisito nel corso della vita (obiettivi raggiunti, abitudini consolidate, posizione sociale) e che non può essere messo in discussione pena l'incapacità di proiettarsi nel futuro.

La seconda riguarda una dimensione più morale della certezza, il bisogno di avere strumenti di valutazione delle nostre e delle altrui scelte, di distinguere giusto e ingiusto, bene e male.

La terza dimensione riguarda la sicurezza personale e cioè il bisogno di tutelare l'incolumità del nostro corpo e di quelle che l'autore chiama le sue estensioni: le nostre cose, i nostri cari, il nostro spazio di vita.

---

<sup>17</sup> Bisi R. (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004

<sup>18</sup> Bauman Z., *Vita liquida*, Editori Laterza, Bari, 2006

Tale tripartizione è interessante a livello analitico, ma gli effetti concreti delle diverse dimensioni dell'insicurezza sono difficili da distinguere, in altre parole, non è affatto chiaro se il senso di paura diffuso sia attribuibile a una componente piuttosto che ad un'altra o a una loro combinazione.

L'insicurezza della propria condizione occupazionale, ad esempio, è una esperienza che certamente attiene alla prima dimensione, dal momento che ostacola ogni progetto di vita. Nello stesso tempo, però, essa ha delle conseguenze che si ripercuotono sulla dimensione più fisica della sicurezza, dal momento che può mettere a rischio la capacità di assicurarsi uno spazio o uno stile di vita, una casa, un sistema di relazioni e, in ultima istanza, la sopravvivenza fisica.

La classificazione di Castel<sup>19</sup> distingue tra la dimensione sociale della sicurezza e quella strategica. Nel dibattito pubblico degli ultimi anni oggetto di attenzione e discussione è soprattutto la dimensione della sicurezza strategica. Come molti hanno avuto modo di sottolineare, sul piano teorico la preoccupazione rispetto alla propria incolumità fisica rappresenta una sorta di catalizzatore del più generale senso di insicurezza.

Di fronte a una serie di rischi *soft* e impalpabili, per i quali è difficile individuare responsabili e soluzioni possibili, le preoccupazioni e le ansie convergono su una dimensione immediatamente visibile nel proprio spazio di vita e dove non solo è possibile individuare gli attori che ne sono causa (i criminali), ma anche quelli preposti a darvi soluzione (le istituzioni politiche e le forze dell'ordine).

Sul piano empirico, il panorama delineato dai numerosi studi sulle percezioni di insicurezza dei cittadini non è affatto univoco ma lascia emergere dati e interpretazioni diverse sulla dimensione e sulle caratteristiche del fenomeno.

---

<sup>19</sup> Castel R. *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, op. cit.

## 1.7 Sociologia del Rischio

Intrecciato al concetto di insicurezza è quello di rischio, che ha assunto nelle recenti analisi sociologiche una tale rilevanza da diventare, per alcuni autori, il termine per connotare la società contemporanea.

I principali teorici della "società del rischio"<sup>20</sup> non negano che vi siano una paura diffusa e una ricerca di sicurezza talvolta ossessiva, ma le interpretano come effetti di reali processi di cambiamento sociale a livello globale.

Il concetto di rischio rappresenta quindi un buon punto di partenza per comprendere il bisogno di sicurezza oggi emergente nella società.

Storicamente, nelle società premoderne, il rischio era personale e altrettanto personale era la sua assunzione. Con la modernità invece si sviluppa un concetto tecnico del rischio, strettamente legato alla sua calcolabilità statistica ed espressione della più generale tendenza alla razionalizzazione e al controllo della natura e delle azioni umane propria di questa epoca.

La sociologia del rischio mette in evidenza i fattori distintivi di tale fenomeno nella postmodernità: innanzitutto, la dimensione della riflessività.

Nel suo passaggio dalla modernità alla modernità avanzata o postmodernità, la società riflette su sé stessa, si esamina criticamente e acquisisce consapevolezza delle conseguenze delle proprie azioni. La consapevolezza diffusa del rischio da parte della gente comune è infatti una delle dimensioni distintive della società contemporanea.

In altre parole, oggi il rischio non è più una questione che tocca soltanto particolari gruppi di soggetti o che interessa la ristretta comunità degli esperti di *risk analysis*<sup>21</sup>, ma è una qualità specifica della vita di milioni di persone.

---

<sup>20</sup> Fra gli altri: Beck U., *La società del rischio*, Carocci, Roma, 2000; Giddens, A. *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna, 1994; Luhmann N., *Sociologia del rischio*, Bruno Mondadori, Milano, 1996

<sup>21</sup> Campese E., *Gestione di Security Aziendale*, Ipsosa, Milano, 1990

In tal senso, o rischi non sono catastrofi naturali ma conseguenze negative, e in certa misura evitabili, di decisioni umane<sup>22</sup>.

Nell'analisi di Luhmann, però, sono ben evidenziati anche i limiti della relazione tra rischio e decisione. La tradizionale razionalistica, infatti, concettualizzando il rischio come stima del possibile grado di danno accettabile e valutandolo sulla base della consistenza del livello di danno e della probabilità che questo si verifichi, introduce un significato oggettivo del rischio, "come se nel rapporto con un futuro sempre insicuro dovessero essere trovati dei fondamenti decisionali sicuri"<sup>23</sup> come se esistesse una antinomia tra rischio e sicurezza e possano darsi situazioni in cui è possibile scegliere tra alternative insicure e alternative sicure.

L'individuazione dei fattori che limitano la razionalità delle decisioni umane costituisce un contributo utile anche a comprendere la debolezza dell'opposizione rischio/sicurezza nei termini posti dalla razionalità classica. Un primo limite è di tipo cognitivo e consiste nella conoscenza comunque parziale di tutti i possibili effetti che sono generati da una decisione umana.

Spesso la struttura che connette le azioni intraprese con i risultati prodotti non è di tipo direttamente consequenziale e tutte le conseguenze non sono note a priori al soggetto decisore, che, invece, si trova a lavorare su programmi limitati e definiti da obiettivi intermedi.

La decisione, inoltre, è raramente appannaggio di soggetti individuali ma si colloca in un contesto che coinvolge una pluralità di soggetti, legati dalle più svariate dinamiche relazionali, le quali, a loro volta, incidono sulle decisioni prese.

Né tutti i mezzi, né tutte le alternative, né tanto meno tutte le conseguenze possibili sono note, d'altronde, ai decisori, che devono necessariamente selezionare entro una gerarchia di preferenze provvisoria e incerta.

---

<sup>22</sup> Beck U., *La società del rischio*, op. cit.

<sup>23</sup> Luhmann N., *Sociologia del rischio*, op. cit., p.22

Queste considerazioni hanno implicazioni importanti per la problematizzazione del rischio perché rivelano come una estensione anche controllata della razionalità, così come appare nelle teorie probabilistiche applicate al rischio, non è più sufficiente.

Anzi, la managerializzazione del rischio<sup>24</sup> è un tentativo di razionalizzazione volto ad evitare l'accettazione dei limiti della razionalità umana che ormai si estende anche a disastri che è difficile attribuire all'errore umano.

Proprio in direzione del superamento di questi problemi si pone la proposta di Luhmann, che all'opposizione rischio/sicurezza sostituisce la distinzione rischio/pericolo.

Una riconcettualizzazione del problema in questi termini è di notevole interesse, nella misura in cui da una parte assume che non esista una soglia zero di sicurezza, dall'altra, focalizza l'attenzione sull'imputazione delle decisioni. Si parte, cioè, dalla considerazione che sussiste sempre incertezza rispetto ai possibili danni futuri.

Se le scelte sono necessarie per la vita umana, allora i rischi e i relativi danni sono inevitabili. Piuttosto, è importante distinguere tra il danno imputabile a decisioni (rischio) o il danno proveniente dall'esterno (pericolo). Nelle sue parole "solo con il rischio entra in gioco il decidere, ai pericoli si è esposti"<sup>25</sup>.

La distinzione tra natura endogena dei rischi ed esogena dei pericoli fornisce la base per sviluppare un'ulteriore specificazione: il rischio e il pericolo non sono antitetici bensì collocabili a diversi livelli di un *continuum* che, partendo dall'assenza di intenzionalità (pericolo) passa per una forma di intenzionalità indiretta (rischio) e giunge fino a una forma di intenzionalità diretta (minaccia).

---

<sup>24</sup> Forlivesi A. *La gestione dei rischi e la formazione del personale nell'ambito delle politiche di sicurezza urbana*, in Balloni A., Bisi R. (a cura di) *Criminologia applicata per la investigazione e la sicurezza*, Franco Angeli Editore, Milano, 2003

<sup>25</sup> Luhmann N., *Sociologia del rischio*, op. cit., p.33

La scelta dei termini non é, ancora una volta, semplicemente una questione nominalistica o per addetti ai lavori. Attribuire l'una o l'altra denominazione agli eventi potenzialmente in grado di produrre danno è un'azione densa di conseguenze concrete in termini di misure di contrasto e risposte di *policy*. Valorizzare la dimensione di intenzionalità dei rischi, inoltre, significa anche evidenziarne la loro natura intrinsecamente soggettiva, mettendo definitivamente in crisi il mito di poterne prevedere le conseguenze attraverso calcoli e modelli scientifici.

Nella nostra storia recente è possibile individuare numerose manifestazioni di questa cultura della paura diffusa: a partire dall'atteggiamento precauzionale verso la medicina e la salute, fino all'avversione pregiudiziale verso opere pubbliche delle quali è difficile valutare l'impatto ambientale<sup>26</sup>.

Senza dubbio va riconosciuta a questo approccio la capacità di spostare l'attenzione su una dimensione culturale, soggettiva ed emotiva del rischio e sul cambiamento di percezione e definizione dei rischi da parte dell'individuo (occidentale) postmoderno, preoccupato dal danno e non dai vantaggi che l'assunzione del rischio può comportare.

Porre tuttavia l'accento sulle mutate modalità di percepire, interpretare e affrontare il rischio non può esimerci dal riconoscere che le ansie e le preoccupazioni per la sicurezza espresse dai cittadini hanno un'origine reale e un'altrettanto reale influenza sui comportamenti individuali e sulle domande sociali.

Non è possibile contrapporre alla percezione soggettiva i dati di fatto, perché la valutazione razionale dei rischi non serve a spiegare né a determinare il senso di insicurezza individuale.

Proprio la pervasività dei fattori culturali rende la distinzione tra rischio oggettivo e percezione soggettiva scarsamente efficace sul piano pratico.

---

<sup>26</sup> Bauman Z., *Vita liquida*, op. cit.

Come riconosce Beck: “Non è mai chiaro se sono i rischi ad essersi acuitizzati, o se è il nostro *sguardo* su di essi ad essersi fatto più attento. I due aspetti convergono, si condizionano e si rafforzano a vicenda; e poiché i rischi sono rischi *nel sapere*, la percezione dei rischi e i rischi stessi coincidono, sono un’unica e medesima cosa”<sup>27</sup>.

## 1.8 La percezione dell’insicurezza

La maggior parte delle rilevazioni a livello nazionale mostrano un tasso di criminalità sostanzialmente in diminuzione negli ultimi anni<sup>28</sup>; altre ricerche<sup>29</sup> mostrano la presenza di un allarme criminalità crescente, che si manifesta sia nella forma di una generica preoccupazione sociale per il crimine (*concert about crime*) sia in quella più diretta e specifica della paura di essere vittima di atti criminali (*fear of crime*<sup>30</sup>)

Tuttavia, non è possibile cogliere in maniera incontrovertibile l’entità della crescita del fenomeno, dal momento che, come per tutti i sondaggi di opinione, i dati sono difficilmente comparabili a causa della diversa metodologia adottata e della diversa formulazione delle domande.

Di conseguenza, gli italiani preoccupati di essere vittima di reati risultavano essere intorno al 50% secondo, ad esempio, le indagini dell’Osservatorio sul Capitale sociale Demos-Coop<sup>31</sup> mentre risultano essere il 30% circa secondo le

---

<sup>27</sup> Beck, U., *La società del rischio*, op. cit. p. 73

<sup>28</sup> Istat, *Italia in cifre*, Roma 2012;

<sup>29</sup> Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, *L’insicurezza sociale ed economica in Italia e in Europa*, Demos & Pi, dal sito: <http://www.fondazioneunipolis.org>

<sup>30</sup> Cornelli R. 2004 Paura della criminalità e allarme sociale, in R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004

<sup>31</sup> Bordignon F., Ceccarini L., *Gli Italiani e la sicurezza, rapporto di ricerca*, 2007, dal sito: <http://www.demos.it/>

indagini Istat<sup>32</sup> che mostrano tra l'altro, una sostanziale stabilità del fenomeno negli ultimi 15 anni.

Le stesse graduatorie sui problemi prioritari per l'Italia presentano dei limiti di comparabilità a causa dei diversi *item* inseriti di volta in volta nelle rilevazioni. L'associazione tra il livello di insicurezza percepita e l'oggettivo andamento della criminalità resta ancora da dimostrare. Molti studi ritengono che l'andamento delle criminalità non sia significativamente correlato né ai dati sulla vittimizzazione né a quelli sulla perpetrazione dei reati.

Anche a questo proposito sono evidenti i limiti posti dal sistema di misurazione adottato per la rilevazione dei fenomeni. Nel caso italiano, in particolare, è davvero difficile dire una parola definitiva sul reale andamento dei reati nel medio-lungo termine, a causa della diversa definizione degli stessi, del recente cambiamento del sistema di rilevazione, della incidenza ed estrema variabilità del "numero oscuro"<sup>33</sup>.

L'ultimo rapporto sulla criminalità del Ministero dell'Interno disponibile<sup>34</sup> mostra una sostanziale diminuzione dei reati cruenti, con particolare riferimento all'omicidio, e una ripresa dei reati predatori che, dopo una fase di calo, hanno raggiunto e in alcuni casi superato il livello massimo dei primi anni Novanta. Ciononostante, è quantomeno azzardato affermare che la crescente attenzione rivolta al tema della sicurezza nel discorso pubblico in questi ultimi anni sia imputabile alla lieve crescita dei reati registrata nelle statistiche.

Se una reale quantificazione del fenomeno è piuttosto complessa già per gli addetti ai lavori, non ci si può certo aspettare che l'accuratezza nella lettura e interpretazione delle statistiche penali e dei sondaggi sulle percezioni dei cittadini sia prerogativa dei mass media.

---

<sup>32</sup> Istat, *Italia in cifre*, op.cit.

<sup>33</sup> Galantino M.G., *Il volto multiforme della sicurezza*. Teorie, concetti, ricerche in Battistelli F., *La fabbrica della sicurezza*, op. cit.

La logica dell'emergenza impone ai mezzi di comunicazione di lavorare sugli episodi di criminalità o illegalità più eclatanti, spettacolarizzandoli e drammatizzandoli al fine di muovere le corde dell'emotività degli spettatori e dei lettori.

L'effetto forse involontario ma indiscutibile è quello di rendere "normali" le eccezioni e di alimentare un clima di paura nell'opinione pubblica. E a misurare quanto tale clima sia diffuso, ci pensano poi i sondaggi che, a loro volta, vengono ripresi dai giornali e completano il circolo di costruzione del clima di opinione<sup>35</sup>.

Un ruolo determinante in questo processo, inoltre, è rivestito dai politici, i quali possono usare strumentalmente le notizie dei media e le presunte o reali reazioni dei cittadini per dare legittimazione alle proprie posizioni politiche o proposte di *policy* e avversare quelle degli oppositori.

Da una prospettiva sociologica, quindi, si rende evidente come i fenomeni e i problemi sociali, e la loro rilevanza, si costruiscono all'interno di un complesso sistema di relazioni e interessi che legano gli attori e le istituzioni. Tenere presenti questi aspetti generali, tuttavia, se è opportuno per evitare gli allarmismi e riportare il fenomeno alla sua giusta dimensione, non deve sottovalutare il problema della sicurezza né trascurare la legittima richiesta dei cittadini di vivere in un ambiente sicuro.

Tanto più che l'insicurezza, lungi dall'essere solo una paura artefatta, è una prerogativa di specifici gruppi della popolazione che spesso vivono una reale condizione di disagio e di rischio.

In Italia, al pari di quanto accade in altri paesi, la paura della criminalità colpisce in particolar modo le donne, gli individui in posizione socioeconomica svantaggiata, i più giovani e gli anziani.

---

<sup>34</sup> Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità e la sicurezza in Italia*, 2010

<sup>35</sup> Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, *Rappresentazione mediatica e percezione sociale, Primo Report*, Demos & Pi, dal sito: <http://www.fondazioneunipolis.org>

Inoltre l'insicurezza non è diffusa in maniera omogenea nemmeno dal punto di vista geografico, ma è strettamente legata alle specificità del territorio: in Italia, come altrove, è soprattutto una prerogativa di chi vive in particolari aree e regioni del Paese; di chi vive nei grossi centri urbani e, più in particolare, in specifici quartieri delle città. Ogni tentativo di fornire risposte al senso di insicurezza dei cittadini dovrebbe ripartire da questi due elementi: i luoghi dove esso si annida e i gruppi sociali che, più di altri, ne sono vittime.

### **1.9 Sicurezza e territorio**

Le analisi sociologiche dei primi anni Novanta, infatti, individuavano proprio nel cambiamento della concezione tradizionale di spazio e di distanza una delle conseguenze più rilevanti del processo di globalizzazione.

Fino all'avvento della postmodernità, il concetto di sicurezza era strettamente associato a quello di territorio, inteso come spazio entro cui è possibile esercitare il controllo. In tal senso, Bauman parla di una "era dello spazio", cioè di un'epoca in cui "era in termini di ampiezza e profondità del territorio controllato che si misuravano e affrontavano le questioni di sicurezza"<sup>36</sup>.

Oggi l'era dello spazio è ormai chiusa, suggellata dall'attacco dell' 11 settembre che ha mostrato in modo drammatico e spettacolare quanto da tempo intuito dagli studiosi sociali, ossia che gli eventi si collocano ormai in uno spazio indefinito e sembrano rendersi indipendenti dal luogo in cui avvengono e dalla popolazione direttamente coinvolta.

Dal punto di vista delle relazioni sociali e della nostra vita quotidiana, siamo di fronte a un riordinamento del tempo e della distanza, così che le nostre vite

---

<sup>36</sup> Bauman Z., *Fiducia e paura nella città*, Mondadori, Milano, 2005, p. 83.

sono sempre più influenzate da attività ed eventi che hanno luogo ben al di là dei contesti sociali di riferimento<sup>37</sup>.

A livello economico, la libera circolazione del capitale non è più un'immagine ideale ma una realtà concreta e dalle conseguenze tangibili, tanto da limitare considerevolmente l'incidenza dell'azione degli stati nazionali sull'economia. A livello politico, la portata dei problemi esula sempre di più dalle potenzialità di entità politiche e istituzionali con responsabilità spazialmente circoscritte: la protezione dell'ambiente, lo sviluppo demografico, i diritti fondamentali dei cittadini e degli stranieri, per citarne solo alcune, sono istanze che richiedono un'intensa attività di coordinamento e cooperazione fra istituzioni politiche su scala mondiale.

Sul versante militare, il raggio d'azione sempre più ampio degli armamenti e la possibilità di usare oggetti di uso quotidiano a scopi bellici (come nel caso degli attentati terroristici) determina per gli eserciti nazionali l'impossibilità di essere dei garanti efficaci della pace e della sicurezza degli stati. Ma ancor più paradossale è che in questo ambito ogni tentativo di estendere il controllo si traduce inevitabilmente in maggiore vulnerabilità. Se pensiamo infatti allo sviluppo dei sistemi d'arma degli ultimi 50 anni, ci rendiamo conto che essi dipendono completamente dai sistemi satellitari che hanno spostato dalla terra allo spazio i confini da difendere. Ma il controllo di questa frontiera è attuabile soltanto attraverso sistemi altamente vulnerabili e sensibili alle interferenze. La ricerca della sicurezza ancora una volta è foriera di maggiore insicurezza e, per assurdo, è proprio chi più controlla a essere più esposto ai rischi.

Di fronte a questi cambiamenti, concetti come quelli di confine e di territorio, con la loro connotazione di entità spaziali circoscritte, perdono la loro funzione

---

<sup>37</sup> Giddens A., *Sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1991

protettiva e il loro significato sociale in favore di una concezione dinamica di flussi globali

La despazializzazione e deterritorializzazione dei fenomeni e dei problemi sociali non riduce *tout court* l'importanza dello spazio e del territorio, che invece acquisiscono una centralità nuova proprio in virtù delle proprie caratteristiche di finitezza e di controllabilità. Anzi si assiste nel dibattito pubblico a una assimilazione del problema della sicurezza a quello della difesa (territoriale) dalle minacce della criminalità e della violenza urbana.

È chiaro che, di fronte all'estrema vulnerabilità a livello globale, gli individui sono portati a cercare protezione almeno nelle immediate vicinanze dei luoghi che abitano, all'interno del proprio spazio vitale. Ma ci sono anche altre ragioni che conducono al trionfo della dimensione locale nella gestione della sicurezza.

Che si manifesti attraverso disastri naturali, conflitti armati o attentati terroristici, il rischio globale ha senso per l'individuo nella misura in cui si traduce in minacce specifiche alla propria sicurezza locale.

La trasposizione nel locale dell'insicurezza globale è necessaria non solo per la soggettiva attribuzione di senso, ma anche per la ricerca collettiva di possibili soluzioni.

È soltanto a questo livello, infatti, che l'individuo è ancora fiducioso di poter fare qualcosa e, successivamente, di vedere con i propri occhi e sperimentare di persona le conseguenze delle azioni intraprese.

È soprattutto a questo livello, inoltre, che le istituzioni politiche possono ancora esercitare pienamente il proprio potere e mettere in campo politiche rivolte a migliorare la sicurezza dei cittadini.

Non sorprende, quindi, che il discorso sulla sicurezza e le iniziative in questo ambito, si siano concentrate soprattutto sulla dimensione specifica della sicurezza urbana<sup>38</sup>.

Le città sono diventate, infatti, lo spazio entro cui i fenomeni descritti si manifestano in tutta la loro complessità e contraddittorietà.

Nelle città convivono intrecciandosi non luoghi e luoghi antropologici, si rendono visibili le conseguenze della globalizzazione mondiale, si percepisce la concretezza del problema dell'insicurezza e si sperimentano i sistemi per risolverlo. Non è un caso, infatti, che anche in Italia la domanda di sicurezza più pressante provenga proprio dagli abitanti delle città, in particolare dai capoluoghi e dai grandi centri urbani, sia in termini di domanda generica espressa attraverso i sondaggi di opinione, sia direttamente attraverso segnalazioni e chiamate agli operatori di polizia<sup>39</sup>.

Indubbiamente esistono vari problemi per l'attuazione di una sicurezza partecipata. Primo fra tutti la ricorrente scarsità di risorse destinate agli enti locali (dal punto di vista dei sindaci) o alle polizie nazionali (dal punto di vista delle polizie) per progetti di questo tipo.

Nient'affatto secondaria, però, è la difficoltà di rimettere in discussione ruoli, culture e pratiche professionali consolidate sia da parte degli operatori di polizia che da parte degli operatori sociali. Ma, se la sicurezza va gestita a livello locale, per le istituzioni della sicurezza oltre che un problema di cambiamento culturale si pone anche un problema di riorganizzazione e di ottimizzazione delle risorse, che rafforzi il ruolo e riqualifichi l'azione delle polizie locali evitando inutili ridondanze e dannose sovrapposizioni.

Nelle realtà urbane dove le politiche di sicurezza sono attive da tempo si è verificata una convergenza degli attori sugli obiettivi prioritari e sulle logiche di

---

<sup>38</sup> Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, op.cit.

<sup>39</sup> Palidda S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano, 2000

azione ed è stato implementato un mix di azioni di controllo, di prevenzione comunitaria, sociale e situazionale, rivolte a dare risposta alle diverse istanze dei cittadini<sup>40</sup> e, soprattutto, si è tentata una cogestione delle iniziative.

In tutti i casi, per evitare che la gestione del bene collettivo sicurezza sia attribuita in via esclusiva a singoli apparati della burocrazia statale o addirittura a soggetti privati, è necessario che la politica, a livello nazionale e a livello locale, eserciti il ruolo che le è proprio.

Ciò al di fuori della demagogia e dei proclami securitari, attraverso il rafforzamento delle funzioni di analisi, indirizzo, controllo e valutazione delle politiche per la sicurezza dei cittadini.

---

<sup>40</sup> C. Braccesi, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini R (a cura di), *La sicurezza urbana*, op. cit.

## **CAPITOLO 2 – DALLA SICUREZZA PUBBLICA ALLA SICUREZZA URBANA**

---

Con l'espressione sicurezza pubblica si intende la condizione necessaria atta a mantenere l'ordinato e pacifico svolgimento della vita di una comunità.

Spetta allo stato garantire la difesa dei beni primari del cittadino per mezzo delle forze di Pubblica Sicurezza attraverso la loro attività di prevenzione e di mantenimento dell'ordine pubblico e con le strutture di Polizia Giudiziaria chiamate a reprimere gli eventi delittuosi.

Nel contesto dell'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento, la sicurezza è sempre più destinata a coinvolgere, al di là della sfera dello Stato, quella di altri soggetti pubblici che concorrono a regolare, anche per singoli profili, la vita della comunità; essa è orientata sempre più a divenire "diffusa" e "partecipata", chiamando in causa la responsabilità e l'impegno diretto del sistema autonomistico<sup>41</sup>.

Per questa grande latitudine di significato, il termine sicurezza stato tradotto con diversi contenuti e oggi si declina in numerose accezioni specifiche, che fanno per capo sempre allo stesso concetto di prevenzione del rischio, inteso come eventualità di subire un danno. Questa onnicomprensività della definizione, rende più difficile tracciare una netta demarcazione tra le responsabilità pubbliche e private in materia. Per questo motivo, occupano un posto di rilievo, tanto a livello statale che a livello periferico, le politiche della sicurezza come ambito nel quale si assumono determinazioni capaci di condizionare ogni azione in questo campo.

---

<sup>41</sup> Bonfiglio S., *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, 2011, dal sito: [www.democraziaesicurezza.it/](http://www.democraziaesicurezza.it/)

## 2.1 Security e Safety

In altri ordinamenti, i contenuti della sicurezza sono meglio schematizzati, tanto che parole diverse circoscrivono ambiti differenziati. Nella lingua inglese, il concetto di sicurezza non è univoco, ma viene espresso con due distinte parole: "safety" e "security".

Col primo termine, *safety*, si intende far riferimento alla sicurezza delle persone, perciò a tutte le misure idonee ad assicurarne l'integrità fisica in ogni ambito, compreso quello lavorativo.

Col termine *security*, invece, si intende, con un'unica accezione, la sicurezza delle persone e dei beni materiali ed immateriali, contro gli atti illeciti deliberatamente compiuti da terzi<sup>42</sup>.

Una distinzione di questo tipo non altrettanto marcata nell'accezione italiana, che tradizionalmente fa riferimento alla sicurezza tout court, intesa come insieme delle misure assunte per evitare danni alle persone, nell'esercizio delle ordinarie attività (sicurezza del lavoro, alimentare, ambientale, igienico-sanitaria, del volo e della navigazione) ed al tempo stesso, come sistema di prevenzione dall'attacco illecito all'integrità fisica e dei beni, più specificatamente indicato come apparato per la sicurezza pubblica.

Negli ultimi decenni, grazie all'armonizzazione del nostro ordinamento giuridico interno a quello dell'Unione europea, anche in Italia, la *safety*, è divenuta oggetto di una notevole produzione normativa: in tema di prevenzione degli infortuni.

La sicurezza come bene sociale è il prodotto di una concezione dell'attività di ordine pubblico inteso come servizio che i cittadini pagano, per avere organizzazioni che garantiscano la sicurezza come bene collettivo, utile ad un regolare svolgimento della vita civile e come garanzia dei propri diritti.

Tale concezione è tipica dei paesi anglosassoni dove, per indicare il concetto di sicurezza, si usano i due termini sopra citati: *security*, che indica l'attività di ordine pubblico e di protezione dalla criminalità, e *safety* che invece, in senso generale, comprende tutte quelle attività che riguardano azioni di assicurazione e di intervento miranti a creare condizioni di sicurezza.

Viceversa, nei paesi mediterranei, l'attività di polizia si è strutturata, tradizionalmente, come braccio del potere, il quale, utilizzandola ai fini del controllo repressivo interno, sottraeva ad essa il significato di servizio pubblico, per farne uno strumento e di governo.

Nel nostro Paese, l'esigenza di dare una prospettiva diversa alla questione sicurezza, in grado di rispondere alle nuove esigenze che accompagnavano le trasformazioni sociali e culturali, si è fatta strada man mano nel dibattito politico nazionale e sul governo degli enti locali, interessando amministratori, ricercatori, operatori sociali, fin quando, l'aggettivazione "urbana".

Essa è parsa la più idonea a rappresentare questa prospettiva nuova che si era andata consolidando.

Si trattava, infatti, di conferire alla sicurezza una nuova accezione, capace di differenziarla dalla tradizionale equazione: sicurezza-ordine pubblico, che ne confinava lo spazio di intervento unicamente all'attività di protezione dalla minaccia criminale.

Allo stesso tempo si riteneva necessario mettere in evidenza quanto la sicurezza stessa fosse un "bene" da costruire, in primo luogo come attività e azioni dirette al rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa.

Il concetto di sicurezza, abbandonato il suo stretto riferimento tradizionale all'ordine pubblico e la sua delimitazione al campo dell'intervento penale, diviene vago e difficile da definire e una volta uscito dall'ambito penale, il discorso sulla

---

<sup>42</sup> Manunta G., *Teorie e metodologie di sicurezza*, in Balloni A., Bisi R. (a cura di) *Criminologia applicata per la investigazione e la sicurezza*, op. cit.

criminalità si fa sempre più politico, cioè legato ad interpretazioni e visioni del mondo, a forme del governo e dell'amministrazione della città, a strategie di responsabilizzazione di nuovi attori<sup>43</sup>.

## **2.2 Ordine pubblico e Pubblica Sicurezza**

E' stato sottolineato che per quanto riguarda la sicurezza, intesa come protezione da fatti illeciti di terzi, la distinzione fondamentale, nella tradizione giuridica italiana, riguarda i concetti di sicurezza pubblica e di ordine pubblico, dato che entrambi i termini evocano una situazione di assenza di pericoli e di tranquillità del vivere civile.

A proposito dell'ordine pubblico, sono stati sollevati problemi di definizione, causa la non univocità del relativo concetto giuridico.

In senso materiale, l'accezione è intesa come sinonimo di tranquillità pubblica.

L'ordine pubblico è conosciuto come ordine normativo, cioè lo specchio di un sistema ideale di rapporti, definito dall'ordinamento giuridico, che si può spiegare come ordine costituzionale, con riguardi al sistema di valori e principi che trovano riconoscimento e fondamento nella costituzione repubblicana.

Allo scopo di tracciare un solco più netto tra la definizioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, conviene affidarsi all'interpretazione che del primo da la dottrina penalistica, in riferimento al titolo V del libro II del codice penale, che contempla appunto i reati contro l'ordine pubblico medesimo. Qui, la nozione viene tenuta distinta dai più ampi principi di ordine pubblico generale o ordine giuridico e si collega all'idea del regolare andamento del vivere civile, cui a livello sociale corrispondono il senso della tranquillità e della sicurezza, quindi della

---

<sup>43</sup> Battistelli F., Fay Lucianetti L., *La sicurezza urbana fra politics e policy*, Astrid., dal sito: <http://www.astrid-online.it/>

pace pubblica. Meno estesa, ma collegata, la definizione di sicurezza pubblica, per la cui tutela si attua la prevenzione contro tutti quei pericoli che possono minacciare l'incolumità fisica dei cittadini e l'integrità dei loro beni. La tutela della pubblica sicurezza, intesa come prevenzione generale, rappresenta una garanzia della serena convivenza civile, che la preconditione del pieno sviluppo della personalità umana e del riconoscimento della pari dignità sociale.

Mentre la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sancisce che ogni cittadino ha diritto alla sicurezza della propria persona<sup>44</sup>, la costituzione italiana non ne fa menzione, né pertanto eleva la sicurezza a diritto individuale.

Il termine sicurezza, infatti, citato nella Carta solo nel titolo dei rapporti economici, all'art. 41, a proposito dell'iniziativa economica che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno, appunto, alla sicurezza.

Da questo silenzio del costituente si trae l'idea che, in effetti, la sicurezza non rappresenti un diritto individuale in sé definito, ma la condizione essenziale in assenza della quale i diritti fondamentali, nei rapporti civili, economici e politici, non possono essere adeguatamente garantiti.

In quanto attiene alle garanzie di libertà, di eguaglianza ed al riconoscimento dei diritti fondamentali di libertà dell'uomo e di sviluppo della sua personalità, la tutela della sicurezza è, sul piano del diritto internazionale prima e del diritto amministrativo interno poi, una funzione assegnata all'esecutivo.

Sotto il primo profilo, chiaro che, in una comunità internazionale strutturalmente caratterizzata dall'indipendenza e dall'uguaglianza sovrana degli Stati membri, un sistema di sicurezza collettiva, intesa come garanzia di rispetto dell'integrità territoriale e della reciproca indipendenza, non può che basarsi su un accordo internazionale. Lo Stato aderisce ad un sistema patrizio che conferisce, a strutture sopranazionali, il compito di vigilanza e difesa.

---

<sup>44</sup> Cfr. p.16

Per quanto concerne il diritto interno, tradizionalmente, proprio in quanto connesse alla garanzia dei diritti fondamentali di libertà, le funzioni di pubblica sicurezza sono attribuite alla competenza statale che le esercita essenzialmente attraverso il Ministero dell'Interno.

Nei limiti rigidamente tracciati dalla legge però, è previsto il concorso di soggetti o agenzie di sicurezza cosiddetta sussidiaria, di natura privata, che concorrono alla tutela del patrimonio e dei beni.

La tutela della pubblica sicurezza, intesa come prevenzione generale, rappresenta una garanzia della serena convivenza civile, che è la preconditione del pieno sviluppo della personalità umana e del riconoscimento della pari dignità sociale.

E' sottinteso che il concetto di ordine pubblico deve essere affrontato avendo come riferimento i principi sanciti dalla Costituzione e dalle norme dettate in materia dal Codice penale o da leggi speciali.

Si discute infatti comunemente di ordine pubblico tanto nell'ambito del diritto pubblico strettamente inteso, quanto in ambito penalistico.

Questo concetto, così come gli altri che ad esso sono più strettamente riferibili, vengono contemplati in un certo numero di norme della nostra Carta fondamentale: è quindi dall'esame di esse che è possibile desumere quale sia il ruolo che il Legislatore costituente abbia inteso affidare all'ordine pubblico nel nostro ordinamento. A tal fine assumono rilievo: l'art. 14, che tratta dell'incolumità pubblica in tema di libertà domiciliare; l'art. 13, in virtù del quale l'autorità di pubblica sicurezza, ancorché in casi eccezionali di necessità ed urgenza può adottare provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale e sulla libertà domiciliare; l'art. 54, nel suo sancire l'obbligo di fedeltà alla Repubblica gravante su ogni cittadino ed il dovere di ciascuno di questi di osservare la Costituzione le leggi; ancora: l'art. 49, che sancisce il metodo democratico all'interno dei partiti politici come condizione per concorrere alla determinazione della politica nazionale.

L'ordine pubblico è tutelato nell'accezione minimale di sicurezza ed incolumità ossia come ordine pubblico materiale, condizione di pacifica convivenza immune da violenza; non come ordine pubblico ideale, inteso invece come complesso di principi inderogabili sottratti al dibattito ed alla possibilità di modifica.

L'altra delle indicazioni desunte dalla Costituzione riguarda l'ambito di incidenza dell'ordine pubblico ovvero i diritti di libertà che ne possono venire limitati. Per pervenire alla conclusione che l'ordine pubblico non è un limite generale di tutte le situazioni giuridiche di libertà, ma opera soltanto nei confronti delle libertà di riunione, di circolazione e domiciliare e non può incidere invece sulla libertà di manifestazione del pensiero, sulla libertà religiosa, sulla libertà di insegnamento, sulla libertà personale e sulla libertà di corrispondenza.

Quanto invece al concetto di sicurezza pubblica, occorre dire innanzi tutto che esso è stato ampiamente approfondito dalla dottrina pubblicistica e penalistica sin da anni lontani. Il risultato di tale analisi sembra potersi individuare in una identificazione del concetto di sicurezza pubblica con la stessa attività di pubblica sicurezza, da intendersi come funzione di prevenzione dei reati, ovvero sia come complesso delle attività poste in essere dall'autorità amministrativa a tal fine.

E ciò consente un collegamento con la normativa: la Legge 181 del 1981 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) che ha previsto la disciplina in via generale dell'ordinamento delle forze di polizia e il Codice di procedura penale (artt. 55, 56 e 57) disciplina a sua volta le funzioni e individua gli appartenenti alla P.G.

Dal raffronto di tale norme si può desumere la distinzione tra polizia amministrativa di prevenzione e polizia giudiziaria. Entrambi i servizi sono chiamati naturalmente a garantire l'osservanza delle leggi, con la distinzione che la prima è chiamata a prevenire le violazioni della legge e la sua attività si svolge alle dipendenza del potere esecutivo; la seconda si occupa invece della

repressione delle condotte costituenti reato e la sua attività si svolge alle dipendenze dell'Autorità Giudiziaria.

Si deve segnalare tuttavia che la distinzione di cui sopra non possa essere intesa in senso assoluto, posto che anche la Polizia amministrativa è sempre più spesso chiamata a raccogliere notizie di reato. Si pensi a titolo d'esempio, all'attività dei pubblici ufficiali dipendenti da Inps e Inail. Per quanto concerne il diritto interno, tradizionalmente, proprio in quanto connesse alla garanzia dei diritti fondamentali di libertà, le funzioni di pubblica sicurezza sono attribuite alla competenza statale che le esercita essenzialmente attraverso il Ministero dell'Interno.

### **2.3 Il quadro normativo statale**

Il quadro normativo della sicurezza nel nostro ordinamento fa riferimento ad un testo normativo di oltre settanta anni fa, il Regio Decreto n. 773 del 1931, il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS).

L'ambito di pertinenza della sicurezza pubblica, come interesse pubblico primario riservato all'autorità statale, è specificato nell'ancora vigente art. 1 del TULPS, che riguarda il mantenimento dell'ordine pubblico, la sicurezza dei cittadini, la loro incolumità, la tutela della proprietà, la cura dell'osservanza di leggi e regolamenti di stato, province e comuni, di ordinanze delle autorità e la prestazione di soccorso in caso di pubblici e privati infortuni.

Tale normativa ha subito nel tempo numerosi interventi di modifica, sia ad opera della Corte Costituzionale che del legislatore, finalizzati soprattutto ad adeguare i contenuti di varie disposizioni al sistema dei valori e dei principi recepiti nel nostro ordinamento con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana; interventi che peraltro non hanno intaccato l'impostazione politica di fondo del TULPS .

Una formulazione normativa della nozione di sicurezza che risulta più adeguata ai valori costituzionali, si ricava dall'art. 24 della citata Legge n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), il quale, nel prevedere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, testualmente recita: *“la Polizia di Stato ... tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni”*.

Dalle fonti citate si ricava l'architettura dell'apparato deputato ad assicurare la sicurezza dei cittadini, la cui struttura si compone di autorità nazionale e locale, nonché di ufficiali ed agenti, per l'esecuzione dei provvedimenti.

Le due fonti normative sopra richiamate (TULPS e Legge n.121/1981) risultano inoltre essenziali in materia di sicurezza pubblica, anche per delinearne l'assetto organizzativo: soggetti, responsabilità e competenze.

Il Ministro dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è autorità nazionale di pubblica sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi, coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia e adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Espleta i propri compiti avvalendosi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, che è civile ed ha un ordinamento speciale.

Nell'ambito dell'Amministrazione, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, cui è preposto il Capo della Polizia, traduce in linee operative le scelte strategiche assunte in materia.

Le funzioni sono decentrate a livello provinciale e locale ove il Prefetto ed il Questore sono autorità provinciali di pubblica sicurezza (artt. 13 e 14 legge 121/81), rispettivamente, il primo, con responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ed il secondo con la direzione, la responsabilità

e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione.<sup>45</sup>

L'autorità locale è rappresentata dal questore nel capoluogo di provincia e dai funzionari preposti ai commissariati di polizia aventi competenza negli altri comuni.

Ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governo (art. 15 legge 121/81).

Il braccio operativo delle autorità predette è costituito dalla cosiddetta forza pubblica, cioè dalle forze di polizia. Sono forze di polizia, la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza, il Corpo di Polizia Penitenziaria e il Corpo Forestale dello Stato.

Si tratta quindi di un sistema incardinato a livello centrale sulla figura del Ministro dell'Interno che si avvale per l'attuazione delle direttive ed il coordinamento tecnico-operativo del Dipartimento della pubblica sicurezza mentre a livello periferico si trovano il Prefetto ed il Questore, che rivestono entrambi la qualifica di autorità provinciali di pubblica sicurezza, peraltro con una importante differenziazione funzionale, per cui al Prefetto compete la responsabilità politico-amministrativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ed al Questore la responsabilità tecnico-operativa dei relativi servizi<sup>46</sup>.

Infine, presso il Ministero dell'interno è istituito il comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, come organo ausiliario di consulenza del Ministro dell'interno per l'esercizio delle sue attribuzioni di alta direzione e di coordinamento in materia, mentre presso la prefettura, è istituito il comitato provinciale, quale organo ausiliario di consulenza del prefetto.

---

<sup>45</sup> Terracciano U., *Le politiche della sicurezza in Italia*, op.cit.

<sup>46</sup> Pajno A. *La sicurezza urbana*, op, cit.

Come risulta evidente, nel sopra descritto sistema organizzativo nessuna funzione viene attribuita alle amministrazioni locali, se si fa eccezione per quelle situazioni marginali dei comuni ove non siano istituiti commissariati di polizia ed in cui il sindaco è autorità locale di pubblica sicurezza, svolgendo peraltro tali funzioni quale *ufficiale di governo* e non come organo del comune .

Con riferimento alle istituzioni del governo locale, si evidenzia che la polizia municipale non è annoverata tra le forze di polizia competenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. E la legge n. 65 del 1986 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale) prevede solo lo svolgimento di funzioni di pubblica sicurezza di carattere "ausiliario" per il personale di polizia municipale cui sia stata conferita da parte del prefetto la qualità di agente di pubblica sicurezza (in nessun caso di ufficiale). A tale riguardo, gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le forze di polizia dello Stato previa disposizione del Sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità.

Occorre inoltre ricordare anche l'art. 38 della legge n.142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali), in cui si prevede che il sindaco, sempre nelle sua qualità di ufficiale di governo, "*sovrintende* alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, *informandone il prefetto*". Formula normativa, quest'ultima, nella quale ci sembra di poter cogliere una certa "divaricazione" tra l'apparente estensione della funzione di sovrintendenza generale del sindaco ed il suo contenuto effettivo, che si estrinseca sostanzialmente in un obbligo di informativa al prefetto.

Dal quadro normativo sopra descritto risulta evidente un impianto fortemente centralistico del sistema delle agenzie di sicurezza.

## 2.4 Le politiche locali per la sicurezza

La problematica delle politiche locali di sicurezza si è imposta in Italia a partire dai primi anni '90, a seguito di una crescente domanda sociale di sicurezza da parte dei cittadini, che, pur continuando a riguardare anche le autorità di pubblica sicurezza e le forze dell'ordine, si è indirizzata sempre più direttamente verso gli amministratori locali e soprattutto verso i sindaci<sup>47</sup>.

Questo processo di posizionamento del “bene pubblico sicurezza” al livello del governo locale può essere ricollegato a due fattori essenziali e per molti versi interconnessi, che si possono così sintetizzare: da un lato, la trasformazione profonda nei meccanismi di rappresentanza avvenuta con l'elezione diretta dei sindaci (legge n. 81 del 1993); dall'altro, l'evoluzione della domanda stessa di sicurezza, che dalla richiesta di tutela dai fenomeni criminali (in particolare alla criminalità diffusa), si estende a tutta una serie di problematiche concernenti la vivibilità delle città e classificabili come cause di “disordine fisico” (edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc.), e cause di “disordine sociale” (comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa).

I “primi cittadini”, quindi, scelti direttamente dai loro amministratori, divengono i referenti più immediati delle tensioni sociali attorno ai bisogni

---

<sup>47</sup> Ferroni F., *Le politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione normativa e la sfida dell'integrazione*, in *La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*. Elaborati finali del corso di responsabile tecnico delle politiche di sicurezza urbana, FISU, 2006

fondamentali delle comunità locali, nel cui “catalogo” si inserisce prepotentemente.

Con questi presupposti, l’imporsi della questione della sicurezza delle città nella sua nuova e più complessa accezione in questo contesto che si inizia a parlare di sicurezza urbana), risulta strettamente legata al tema della redistribuzione delle responsabilità e delle competenze tra le amministrazioni locali e centrali che caratterizza il dibattito sulla riforma federalista dello Stato<sup>48</sup>.

La riforma del sistema elettorale del 1993, con l’elezione diretta del sindaco, ha dato forma istituzionale alla rivendicazione da parte degli enti locali di un ruolo sempre più rilevante anche in materia di ordine e di sicurezza pubblica.

Il sindaco in quanto conoscitore delle problematiche sociali della realtà locale può costituire un valore aggiunto nella tutela dell’ordine e della sicurezza

Anche la successiva legislazione finalizzata alla realizzazione del cosiddetto “federalismo amministrativo”, mentre ha ribadito espressamente il monopolio esclusivo dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza pubblica”, in conformità del resto al vigente dettato costituzionale, non si è invece preoccupata di prevedere tra gli elementi caratterizzanti della riforma alcun istituto volto a sviluppare un rapporto efficace fra agenzie statali di sicurezza e governo locale<sup>49</sup>.

Ad esempio, ai sensi del D.leg.vo, n. 279 del 1999, al comitato provinciale partecipano istituzionalmente, accanto ai membri effettivi, il presidente della Provincia ed il sindaco del capoluogo. Si tratta di una disposizione di notevole importanza, poichè rappresenta il momento di compensazione tra politiche nazionali e locali.

---

<sup>48</sup> Pajno A., Antonelli V., La sicurezza urbana tra editti e ronde, in Astrid, dal sito: <http://www.astrid-online.it/>

<sup>49</sup> C. Braccesi, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini R (a cura di), *La sicurezza urbana*, op. cit.

In questo quadro si può ascrivere anche la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 con la nuova formulazione degli art. 117 e 118 e l'introduzione del principio di sussidiarietà e di equiordinamento fra Stato centrale e enti minori.

La riforma del 2001 ha abbandonato l'originario principio di parallelismo tra la titolarità di competenze legislative e la titolarità di competenze amministrative, per adottare invece due sistemi diversi: un sistema fondamentalmente basato su un riparto per materie per le funzioni legislative (art.117) e un sistema basato, invece, su un principio di sussidiarietà, per quella amministrative (art.118).

Secondo questo sistema le funzioni amministrative spettano primariamente al Comune e salgono di livello soltanto quando il Comune si riveli inadeguato<sup>50</sup> "".

In materia di sicurezza, c'è un ulteriore riferimento rilevante in Costituzione, per ora rimasto sullo sfondo: ed è il fatto che precisamente in questa l'art. 118 prevede, dopo avere distribuito le competenze, che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regione. Esigenza, questa, ben evidenziata dalle esperienze sin qui condotte in relazione alle politiche integrate per la sicurezza; secondo una concezione che configura la sicurezza stessa come un risultato, a cui devono concorrere competenze e istituzioni politiche diverse, componendo competenze assai variegate, che vanno dalle funzioni relative ai servizi sociali a quelle relative all'edilizia e all'urbanistica, fino ovviamente al nucleo storico dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

In sintesi, il riparto delle funzioni delineato dalla Costituzione, dopo la modifica del 2001, prevede:

- una riserva alla competenza legislativa dello Stato, in via esclusiva della materia ordine pubblico e sicurezza; materia che, chiarisce la Corte costituzionale, riguarda la prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine

---

<sup>50</sup> Art. 118 Costituzione: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato".

pubblico, e nella quale l'attribuzione in via esclusiva consente dunque allo Stato di dettare una disciplina anche di dettaglio (sent. n.218 del 1988);

- in secondo luogo, la Costituzione colloca tra le competenze concorrenti – riservando, dunque, al legislatore statale in questo caso la determinazione dei soli principi fondamentali – materie rilevanti, per il contesto in cui si collocano i profili della sicurezza, dal governo del territorio alla tutela della salute;
- in terzo luogo, si stabilisce che ogni materia non riservata allo Stato sia di competenza legislativa delle Regioni, tranne la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali, che sono comunque riservati, in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale. Tra le materie che dunque rientrano nella competenza propria delle Regioni ci sono espressamente la polizia amministrativa locale e, per il fatto che la Costituzione non li cita, ambiti come, ad esempio, i servizi sociali.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione centrale diventa il ruolo della polizia locale<sup>51</sup>.

## **2.5 I patti territoriali per la sicurezza**

Dal riconoscimento della esigenza di avviare forme di collaborazione tra i due livelli di governo della sicurezza, si sviluppa la “stagione dei protocolli d'intesa” stipulati tra enti locali e prefetture, con l'obiettivo della sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle Città.

I protocolli d'intesa hanno rappresentato il primo passo per il riconoscimento formale e sostanziale del ruolo delle istituzioni locali nel governo complessivo

---

<sup>51</sup> AA.VV. *La polizia locale dell'Emilia Romagna. Sviluppi e prospettive*, Quaderni di Città sicure, n. 36 Regione Emilia Romagna

della sicurezza delle città e un primo tentativo di introdurre strumenti di coordinamento e di collaborazione istituzionale nelle politiche di sicurezza, a fronte di un sistema normativo che a questo riguardo lasciava ben pochi spazi.

La stagione dei protocolli d'intesa, contribuì comunque a creare i presupposti per l'approvazione della citata riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica con il D.Lgs. n. 279 del 1999, che ha inserito tra i componenti "di diritto" di tale organo il sindaco del comune capoluogo di provincia, il presidente della provincia e, quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni.

Al sindaco del comune capoluogo viene altresì riconosciuto il potere di chiedere la convocazione del Comitato e di proporre l'integrazione dell'ordine del giorno, 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.

Le modifiche introdotte con la riforma sono certamente rilevanti, anche perché sanciscono per la prima volta l'accesso di componenti laiche come gli amministratori locali ad organismi fino ad allora monopolio esclusivo di altre autorità cui la sicurezza era riservata per legge, riconoscendo inoltre una sorta di *par condicio* ai sindaci in questi organismi.

È anche vero peraltro, che a seguito della riforma del '99 emergono elementi di notevole ambiguità, in quanto nella composizione e nelle modalità di funzionamento il Comitato si presenta come un organo quasi paritario di concertazione delle politiche di sicurezza, ma nella forma rimane pur sempre un organo di consulenza del prefetto; una funzione che stride con il ruolo istituzionale degli amministratori locali eletti direttamente dai cittadini.

I Comitati riformati, in ogni caso, non esauriscono le esigenze di confronto e concertazione tra soggetti istituzionali per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza.

Parallelamente alla crescente diffusione in molte città italiane di iniziative strutturate e coordinate per il miglioramento della sicurezza, continua infatti il ricorso a strumenti pattizi con la stipula di nuovi protocolli d'intesa fra enti locali e prefetture, nei quali si cerca di migliorare l'operatività e di definire meglio gli impegni che fanno capo ai diversi attori istituzionali.

Si è parlato a tale riguardo di una "seconda generazione" di intese, cui in vari casi viene attribuita la nuova denominazione di contratti di sicurezza con riferimento all'esperienza europea e, in particolare, a quella francese dei *Contrats Locaux de Sécurité* (CLS)<sup>52</sup>.

In realtà, a parte il valore simbolico delle "etichette", se è vero che in alcuni dei nuovi contratti è riscontrabile uno sforzo di maggior aderenza ad esigenze specifiche del territorio di riferimento, sembra comunque prevalere ancora un'impostazione essenzialmente tesa a regolamentare le forme della collaborazione piuttosto che ad avviare attività congiunte e progetti operativi.

Uno degli obiettivi più ricorrenti continua ad essere lo scambio di dati e informazioni, permanendo l'esigenza degli enti locali di poter disporre dei dati sull'andamento della criminalità detenuti dalle prefetture, mentre quasi mai risultano coinvolti direttamente l'apparato giudiziario, le istituzioni scolastiche, le varie organizzazioni di categoria (imprese, sindacati, ecc.), le associazioni di volontariato.

Appaiono quindi evidenti le differenze tra queste intese e i contratti locali di sicurezza francesi, nei quali si trovano invece definiti i problemi prioritari da risolvere, gli obiettivi prefissati e le attività da svolgere per il loro raggiungimento, il *timing* delle diverse azioni previste e l'elenco delle risorse che ciascun *partner* si impegna a garantire; oltre a prefetti e sindaci, i vertici locali della magistratura e della scuola sono tra i partner necessari dei CLS, per

---

<sup>52</sup> Terracciano U. *Le politiche della sicurezza in Italia*, op. cit.

l'attuazione dei quali vengono anche introdotte le nuove figure professionali degli "assistenti di sicurezza" e degli "agenti locali di mediazione sociale".

Differenze sostanziali quindi rispetto ai nostri protocolli e contratti di sicurezza; differenze che, d'altra parte, trovano spiegazione e fondamento nella diversa "genesì" dei due istituti: in Francia infatti i CLS vengono istituiti come strumento principale delle politiche di sicurezza urbana in attuazione di un preciso programma nazionale, mentre in Italia l'iniziativa per arrivare alla stipulazione dei protocolli e dei contratti di sicurezza è partita sempre dagli enti locali, potremmo dire in ordine sparso, nell'ambito di quella complessa negoziazione finalizzata a colmare le carenze del sistema normativo ed in assenza di vere e proprie politiche nazionali di sicurezza.

Sul piano dei patti territoriali è da registrare nel 2007 un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'A.N.C.I.<sup>53</sup>, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane.

Tale accordo ha preliminarmente alcuni posti principi di carattere generale: la sicurezza è un diritto primario dei cittadini da garantire in via prioritaria e vi è l'esigenza che tale diritto sia assicurato nel modo migliore non soltanto in relazione ai fenomeni di criminalità organizzata, ma anche in rapporto a quelli di criminalità diffusa e a quelli dell'illegalità.

Già molte Regioni avevano adottato, dalla fine degli anni '90, iniziative legislative nel campo della sicurezza, in cui si evidenzia il ruolo di coordinamento delle politiche integrate per la sicurezza urbana poste in essere a livello comunale.

---

<sup>53</sup> L'ANCI è l'associazione nazionale che rappresenta e tutela gli interessi dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra Istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale (dal sito: <http://www.anci.it/>)

In tal senso, si ricordano le numerose esperienze di "politiche di sicurezza urbana" portate avanti attraverso le leggi regionali inerenti la sicurezza<sup>54</sup>:

- la L.R. Toscana, 16/8/2001 n. 38, recante Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana;
- la L.R. Emilia Romagna 4/12/2003 n. 24, recante Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza;
- la L.R. Calabria 10/1/2007 n. 5, recante Promozione del sistema integrato di sicurezza;
- la L.R. Sardegna 22/8/2007 n. 9, recante Norme in materia di polizia locale e politiche regionali per la sicurezza;
- la L.R. Piemonte 10/12/2007 n. 23, recante Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata, cioè "le azioni dei soggetti pubblici, privati e dell'associazionismo, operanti in campo sociale, in materia di sicurezza urbana e della persona per la riduzione e prevenzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa, integrate e coordinate con le azioni degli enti istituzionali in materia di contrasto alla criminalità";
- la L.R. Friuli Venezia Giulia 8/4/2009 n. 45, recante Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale, le quali disciplinano, in maniera analoga, l'intervento dei volontari per la sicurezza; infatti "(...) al fine di favorire il rispetto della legalità e migliorare la qualità della convivenza civile la Regione promuove l'impiego dei volontari e dell'associazionismo...A tale scopo la Regione favorisce la stipula di apposite convenzioni tra i Comuni e le associazioni finalizzate all'impiego di volontari per la sicurezza

---

<sup>54</sup> Braghero M., Izzi L., *Le legislazioni regionali*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, op. cit

Tutte queste disposizioni normative sottendono uno stretto rapporto con la comunità locale nel cosiddetto controllo informale: i comportamenti negativi diffusi possono essere contrastati solo con la partecipazione attiva e consapevole della comunità che si responsabilizza per contrastarli.

## **2.6 La legge n. 125/2008: il “pacchetto sicurezza”**

Nel 2008 la legge n.125 ha ridisegnato le attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale (riscrivendo l'art. 54 del testo unico), in particolare per conferirgli poteri di ordinanza in nuovi ambiti. In particolare, sostituendo integralmente l'art.54 del testo unico, l'art. 6 stabilisce che:

- il sindaco, quale ufficiale di governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana;
- questi provvedimenti sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione;
- un decreto del Ministro dell'Interno disciplina l'ambito di applicazione delle ordinanze, anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana;
- nel caso in cui i provvedimenti adottati dai sindaci comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati;
- in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza

urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottandole relative ordinanze;

- se le ordinanze sono rivolte a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi;
- nell'ambito delle funzioni esercitate dal sindaco come ufficiale di governo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale;
- l'adozione delle ordinanze spetta a chi sostituisce il sindaco, nonché – su delega del sindaco stesso, previa comunicazione al prefetto - dal presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni;
- in caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni di ordinanza, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento;
- il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio da parte del sindaco delle funzioni di ufficiale di governo.

Con questa nuova disciplina, dunque, i poteri di ordinanza del sindaco ricevono modifiche sostanziali, estendendosi all'adozione di provvedimenti, sia in via ordinaria, sia di carattere urgente, anche in riferimento alla “sicurezza urbana”.

La finalità perseguita, afferma la relazione al decreto legge, è quella di potenziare *“gli strumenti a disposizione del sindaco per il contrasto della criminalità locale”*, in un nuovo *“bilanciamento tra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l’esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali”*.

Centrale, nella impostazione seguita dal legislatore, risulta la individuazione della materia *“sicurezza urbana”*; locuzione, area di intervento che negli ultimi anni si è posta al centro di un vivace dibattito, per poi venire sancita dal legislatore.

A fronte di questa sanzione legislativa, diviene essenziale individuarne gli oggetti e i contenuti, anche al fine di collocare questo ambito materiale nella configurazione costituzionale delle competenze dei diversi livelli istituzionali, sia per quanto riguarda le competenze legislative, sia per quanto riguarda le competenze amministrative<sup>55</sup>.

Nel ridefinire le funzioni del sindaco quale ufficiale di governo si dispone che lo stesso possa con atto motivato adottare provvedimenti, anche contingibili ed urgenti, anche al fine di eliminare gravi pericoli che minacciano la *“sicurezza urbana”*.

Quest’ultima diviene così uno degli ambiti dell’intervento del sindaco quale ufficiale di governo, sicché sembra che si sia di fronte non ad una definizione con legge statale di un ambito funzionale che riguarda sia lo stato che regioni ed enti locali, ma ad una sorta di attrazione alla competenza amministrativa statale di tutti gli interventi che riguardano la *“sicurezza urbana”*.

Questa è assicurata dal sindaco, ma a condizione che egli operi non come rappresentante della comunità, ma come ufficiale di governo. Sembra essere

---

<sup>55</sup> Antonelli V., *Patti territoriali e forme negoziate di sicurezza*, in Astrid, dal sito: <http://www.astrid-online.it/>

questo il prezzo di una norma che utilizza le funzioni per definire il contenuto dei poteri attribuiti all'organo monocratico locale.

L'art. 6 non si limita, peraltro, a prevedere la possibilità di interventi del sindaco con riferimento alla sicurezza urbana; il legislatore infatti al comma 4 bis del medesimo articolo demanda, forse preoccupato di fornire una più puntuale definizione dell'ambito concettuale dei poteri ivi disciplinati, ad un decreto del Ministro dell'interno la disciplina dell'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana".

In una dimensione comparativa, così come avviene generalmente in tutta Europa, anche nel modello italiano lo Stato tende a restringere il campo di applicazione delle politiche criminali di propria esclusiva competenza, favorendo l'assunzione di responsabilità da parte di altri soggetti nelle politiche di prevenzione territoriale. Mentre però, altrove, lo Stato centrale non rinuncia a stabilire priorità e vincoli (come in Gran Bretagna e, in misura minore, in Francia), né gli altri soggetti istituzionali mostrano la tendenza a volersi sottrarre a detta prerogativa del Governo nazionale, in Italia il rapporto è di tipo dialettico, condizionato dall'idea di una sostanziale equiordinazione tra Stato, Regioni ed Autonomie locali.

Così, non solo questo nuovo processo nasce dal basso, poiché sono gli Enti locali a reclamare nuove competenze nel campo delle politiche territoriali di sicurezza, ma è singolare la ricerca, da parte degli enti medesimi, di una sfera di autonomia in tale ambito. Si tratta di una spinta centrifuga determinata dalla volontà di Regioni, Province e Comuni di decidere in autonomia le priorità da perseguire, talvolta in maniera molto selettiva.

La situazione che ne deriva comporta vantaggi e svantaggi: da una parte favorisce una maggiore flessibilità delle risposte, dall'altra introduce un elemento di ulteriore frammentazione.

Se si rimane nella logica comparativa rispetto a ciò che avviene negli altri ordinamenti europei, è che in Gran Bretagna<sup>56</sup> e Francia<sup>57</sup> esiste una politica nazionale della sicurezza che coinvolge anche gli enti locali, in Italia iniziano a definirsi due sfere: quella della politica nazionale e quella delle politiche locali di sicurezza. Due sfere che possono intersecarsi ma che restano legate a processi decisionali ed a scelte strategiche autonome e distinte.

## **2.7 Il DM 92/2008 e l'introduzione del concetto di "sicurezza urbana"**

Il quadro sopra delineato ha di recente registrato un significativo cambiamento dal momento che è intervenuta la legge statale a disciplinare la sicurezza urbana.

Appare singolare che la legge statale, chiamata a definire i nuovi poteri del sindaco quale ufficiale di governo, rinunci poi a disciplinare l'ambito dell'esercizio di tali poteri, ed addirittura a fissare la definizione della nozione di sicurezza urbana che costituisce il contenuto concettuale a cui deve riferirsi il legittimo esercizio del potere, per affidare tali compiti ad un decreto del Ministro dell'interno, peraltro di incerta natura.

La norma pone con evidenza un problema di legittimità costituzionale sia con riferimento all'art. 117, comma 2, Costituzione che affida alla legge e non ad atti amministrativi (o regolamentari) la disciplina delle materie di competenza tanto statale quanto regionale, sia con riferimento all'art. 118 Cost. per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni con uno strumento diverso dalla legge.

La norma, inoltre, non precisa la natura dell'atto chiamato a definire l'ambito di applicazione dei poteri del sindaco e la nozione di sicurezza urbana; in assenza di qualunque indicazione si dovrebbe comunque ritenere che la disciplina di cui al

---

<sup>56</sup> Carrer F., *La polizia di prossimità*, Franco Angeli, Milano, 1995

<sup>57</sup> Malochet V., *Les Policiers Municipaux*, Press Universitarie de France, Paris, 2007

comma 4 bis dell'art. 6 del citato decreto legge debba essere adottato almeno con atto di natura regolamentare, anche se si può legittimamente dubitare della possibilità di un semplice regolamento ministeriale di esecuzione di integrare in modo così significativo la norma di legge.

La norma in realtà sembra aver attribuito al sindaco un potere di ordinanza in materie connesse con l'ordine pubblico, da sempre esercitato dal prefetto.

Con il decreto n. 92 del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 si è provveduto a definire le nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana (art. 1) e a delimitare l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui allo stesso art. 6, commi 1 e 4, attraverso una tipizzazione degli interventi del sindaco ammessi in sede di esercizio delle funzioni di ufficiale di governo (art. 2).

L'articolo 1 del decreto ministeriale piuttosto che porre una indicazione del contenuto concettuale della sicurezza urbana da di essa una definizione attraverso le forme, i luoghi e le finalità della tutela. La sicurezza urbana viene, infatti, definita come un "bene pubblico" da tutelare attraverso attività poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile nell'ambito delle comunità locali, al fine di migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

Appare evidente che si è di fronte non ad una definizione in senso proprio, ma alla generica indicazione di un programma di attività che sembra implicare esercizio di funzioni e poteri non solo statali, ma anche regionali e locali.

Maggior contenuto sembra avere l'articolo 2 del medesimo decreto ministeriale che nel tentativo di definire l'ambito degli interventi sindacali collega la possibilità di esercitare il relativo potere alle *"situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi"*, *"le situazioni in cui si verificano comportamenti che determinano lo scadimento della qualità urbana"*, *"le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano"*, *"i comportamenti che possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli*

*spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi".*

In realtà la definizione contenuta all'art. 2 introduce una serie di categorie generali che tendono a dare all'elencazione contenuta nel medesimo articolo un carattere non tassativo ma esemplificativo.

Dall'enumerazione delle fattispecie di cui all'art. 2 sembra prevalere una lettura in qualche modo più sul versante tradizionale dell'ordine e della sicurezza pubblica che su quello del recupero e del miglioramento delle condizioni anche urbane per l'integrazione sociale.

Il sindaco interviene per "prevenire e contrastare" e con un'ottica sostanzialmente mirata almeno in prevalenza alla rimozione di singole situazioni ritenute lesive della decenza pubblica (accattonaggio, prostituzione, etc.) o del decoro urbano (abusivismo commerciale, illecita occupazione di suolo pubblico) e di alcuni diritti legati al libero possesso dei beni (danneggiamento al patrimonio) piuttosto in una ottica di rilancio della qualità del tessuto urbano e sociale.

In questa prospettiva la sicurezza urbana rischia di connotarsi prevalentemente per profili legati alla nozione tradizionale di ordine pubblico, con la perdita di quei profili legati all'esercizio delle competenze non statali connesse con la qualità dell'ambiente urbano e del territorio.

In un certo senso più il sindaco si fa ufficiale di governo meno sembra realizzarsi un sistema integrato di sicurezza.<sup>58</sup>

A questo ordine di competenze fa riferimento il decreto del Ministro dell'Interno nel definire la sicurezza urbana. Si ricorda che la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza è riservata esclusivamente allo Stato; poi si aggiunge - impropriamente - "al fine di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni". Impropriamente, dato che i livelli

---

<sup>58</sup> Pajno A., *Alla ricerca della nozione di sicurezza urbana*, in Astrid, dal sito: <http://www.astrid-online.it/>

essenziali delle prestazioni sono assicurati comunque, in ogni materia dell'ordinamento, senza alcun bisogno di riservare una materia allo Stato per garantirne il rispetto: la materia può essere anche pienamente regionale, ma i livelli essenziali sono comunque stabiliti dallo Stato.

Già nella configurazione delle fonti, questa definizione si presenta stabilita secondo un modo di procedere peculiare, assente nel testo originario del decreto legge, ed introdotto dal Senato, in sede di conversione. In effetti, in base a questa integrazione (art.4 bis), si è rinviata ad un decreto ministeriale la individuazione dell'ambito di applicazione della disciplina, *“anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana”*.

In sostanza, il decreto si trova ad integrare la disciplina dettata dal legislatore, anzitutto nell'individuare i contenuti dei due versanti in cui questa potestà di ordinanza si esplica: l'incolumità pubblica e, appunto, la sicurezza urbana. L'incolumità pubblica - afferma il decreto - riguarda *“l'integrità fisica della popolazione”*, sostanzialmente aggiornando la formula precedentemente contenuta nel testo unico, che faceva riferimento a *“fenomeni che minacciano l'incolumità dei cittadini”*.

Su questo piano, la definizione del decreto, pur adeguando per qualche aspetto quella precedente (si pensi, in particolare, alla sostituzione del riferimento ai soli “cittadini”, al più inclusivo concetto di “popolazione”) sembra sostanzialmente confermare l'ambito precedente.

Del tutto nuova, invece, si presenta la individuazione della materia “sicurezza urbana”; nuova per il legislatore, perché di elaborazioni, in dottrina, non ne mancavano. In particolare, non mancano definizioni ad opera di una sociologia urbana che da tempo, anche in ambito europeo, si occupa di questi temi in un'accezione che tende a distinguersi dai concetti tradizionali di sicurezza ed ordine pubblico e intende evidenziare l'affermarsi di una sicurezza che non è più soltanto garanzia di un'assenza di minaccia, ma anche attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa.

Secondariamente, l'aggettivo "urbana" richiama in maniera esplicita il luogo dove si manifestano oggi rilevanti problemi di sicurezza, e dove è necessario concentrare gli interventi. Il riferimento al contesto urbano, tuttavia, allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini cioè gli amministratori delle città<sup>59</sup>.

Così, il legame con il contesto urbano coinvolge il governo della città, ponendo la necessità di considerare le relazioni tra fenomeni locali e problemi ben più ampi, talora di livello globale, come avviene per la prostituzione o lo spaccio di droghe.

Così, la sicurezza urbana evoca interessi pubblici primari come l'integrità delle persone e la qualità della vita nelle città, con una forte caratterizzazione funzionale, come evidenzia il diffondersi di accordi, intese, patti per la sicurezza<sup>60</sup>.

Da qui una prima conclusione: non siamo di fronte a una nuova materia. Siamo in un punto di intersezione tra materie e competenze diverse.

L'esigenza di collaborazione tra diversi soggetti, livelli, competenze, politiche pubbliche sembra connotare la sicurezza urbana in maniera imprescindibile, nella natura stessa del concetto stesso.

Nel Decreto Ministeriale del 2008 non si toccano gli obiettivi di collocazione della materia nel quadro costituzionale, ma viene adottata una definizione esclusivamente ai fini della configurazione dei poteri di ordinanza. Questo significa che rimane impregiudicata ogni questione relativa alla delimitazione delle funzioni dei comuni, come fondamentali, proprie, o conferite, secondo le classificazioni presenti nell'art.118 Costituzione.

---

<sup>59</sup> Vandelli L., *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, relazione presentata al Convegno organizzato dalla Prefettura di Bologna e dalla SPISA-Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione dell'Università di Bologna – 25 settembre 2008.

<sup>60</sup>Braghero M., Izzi L., *Le legislazioni regionali*, in Selmini R (a cura di), *La sicurezza urbana*, op. cit.

D'altronde, il potere di ordinanza del sindaco quale ufficiale di governo ben può esplicarsi in materie anche non statali, senza attrarre queste materie alla competenza dello Stato. Questa considerazione è confortata anche dai precedenti, osservando che, in certe fasi, le ordinanze in materia, ad esempio, di sanità erano attribuite al Sindaco in quanto ufficiale di governo, senza che questa circostanza implicasse alcuna attrazione della materia sanità alla competenza statale. Analogamente, si può far riferimento, oggi, al tema delle ordinanze di modifica di orari, per casi di emergenza connessi con il traffico o con l'inquinamento, materie che certamente rimangono di competenza regionale e locale.

## **2.8 Il governo della sicurezza urbana**

Il concetto di sicurezza, a partire dalla fine degli anni Novanta, è venuto via via assumendo un'accezione più ampia, che non si esaurisce nella funzione, tradizionalmente pubblica, di garantire l'incolumità personale, l'ordine pubblico e la legalità dell'ordinamento, ma si estende ad una più generale "vivibilità" del contesto urbano.

In tal senso la sicurezza urbana si afferma come un nuovo diritto sociale alla qualità della vita nella città, un diritto che investe gli ambiti della gestione del territorio, della tutela dell'ambiente, dello sviluppo economico, della coesione sociale e delle risorse culturali.

In questo contesto si inizia a parlare di sicurezza urbana in modo strettamente legato al tema della redistribuzione delle responsabilità e delle competenze tra le amministrazioni locali e centrali che caratterizza il dibattito sulla riforma federalista dello Stato, e si pone anzi come tema ideale su cui tentare di ridefinire gli equilibri tra i diversi attori in gioco; prospettiva questa che si è trovata peraltro a dover scontare l'arretratezza del sistema normativo di riferimento.

Sotto quest'ultimo profilo rappresenta una novità di estrema originalità ed importanza l'avvio di politiche locali di sicurezza che concorrono con quelle nazionali del governo.

Il sistema di direzione delle politiche per la sicurezza appare oggi quindi stratificato anche riguardo ai centri di responsabilità ed alla legittimazione degli organismi che vi concorrono.

Da un lato, dette politiche, attraverso la legislazione regionale, danno un diverso senso al concetto di polizia amministrativa; dall'altro riguardano l'attuazione di iniziative orientate alle *community policing*<sup>61</sup>, ovvero la polizia di comunità di ispirazione anglosassone; infine ha assunto notevole interesse l'intervento urbanistico valutato in chiave di impatto sulla sicurezza della città.

In tema di polizia amministrativa, col trasferimento di un notevole numero di competenze a comuni e province, si è passati da una concezione di controllo repressivo statale ad un controllo prettamente amministrativo delle attività sul territorio: buona parte delle violazioni fanno capo alla competenza del sindaco o al presidente della provincia e sono così affidate innanzitutto alla competenza della polizia locale.

A questo proposito hanno assunto notevole importanza i regolamenti comunali, nuovi strumenti di dissuasione contro la devianza (atti vandalici, accattonaggio, malgoverno di animali, comportamenti contro la pubblica decenza).

In tema di politiche attive, hanno acquisito notevole interesse azioni e progetti concreti, finanziati con risorse regionali o nazionali che, nella loro generalità possono definirsi orientati anch'essi al concetto di polizia di comunità. Si tratta, nella sostanza, di un modello di sicurezza negoziata, nel quale gli organismi di polizia interagiscono con la popolazione ed attraverso una presenza

---

<sup>61</sup> Carrer F., *La polizia nel terzo millennio*, op.cit.

preventiva, condividono con essa le informazioni utili a migliorare i livelli di vigilanza e sicurezza.

Inoltre, in diverse regioni, i comuni, hanno stipulato con lo Stato accordi di programma, contratti, patti o protocolli, per la condivisione delle strategie di controllo del territorio tra forze di polizia e polizie locali, per lo scambio di informazioni, per il supporto alle vittime e per la formazione professionale degli operatori.

È indubbio che al centro delle politiche della sicurezza, di cui il contrasto del fenomeno criminale è solo una parte, deve esserci la prevenzione, sempre più determinante per la tranquillità del cittadino; per migliorare la sicurezza, soprattutto quella percepita, occorre un approccio complesso al territorio, che permetta a comunità e istituzioni di intervenire congiuntamente su quei fattori socio-ambientali che potrebbero sfociare in elementi di pericolosità.

Il concetto di sicurezza urbana e l'evoluzione in senso federale dell'ordinamento, con l'introduzione del principio costituzionale di sussidiarietà, nonché la grande valorizzazione, conseguente all'introduzione del meccanismo di elezione diretta, della figura istituzionale del Sindaco, hanno prodotto grandi cambiamenti nelle politiche di sicurezza delle città.

Vi è stato infatti, innanzitutto, un cambiamento di mentalità, nel considerare che la sicurezza deve farsi più vicina ai bisogni reali dei cittadini e deve contemperare un insieme coordinato di interventi in tutti gli ambiti della vita quotidiana, così che la qualità della vita nel contesto urbano divenga effettivamente misura efficace di prevenzione.

Si è inoltre compreso che per il raggiungimento di tale complesso obiettivo è necessaria l'adozione di nuovi modelli operativi ispirati ai principi della collaborazione e del coordinamento istituzionale in grado di far convergere, in una logica di partnership, le funzioni dello Stato e delle Autonomie locali ed i contributi della società civile.

E' quindi in questo spazio, concettuale prima ancora che giuridico, che si colloca la sicurezza urbana, come esperienza caratterizzata da profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica, e da profili propri dell'intervento dei poteri locali; sicché essa pare costituire, alla fine una realtà che non può essere definita se non dal concorso di funzioni statali e funzioni non statali.

Essa, infatti, da una parte evoca l'idea della difesa di interessi pubblici primari, come l'integrità delle persone, la protezione dei possessi, sicché non può che rimandare all'esercizio di funzioni statali; dall'altra sembra suggerire un intimo collegamento con la qualità della vita della città sicché non può che rimandare anche all'esercizio di compiti e funzioni locali (o non statali), comunque disciplinati dalla fonte legislativa regionale.

La locuzione "urbana", predicata con riferimento alla "sicurezza", non indica, soltanto un ambito speciale all'interno del quale assicurare la sicurezza (e cioè la prevenzione e repressione rispetto ai danni potenziali), ma anche un valore (la città sicura ed accogliente), da preservare, garantire e promuovere proprio perché la sicurezza che si intende garantire (la sicurezza della città) non può essere assicurata senza una adeguata promozione delle qualità stesse dei servizi, delle infrastrutture e dell'arredo urbano<sup>62</sup>.

Ciò significa che la sola prevenzione dei pericoli e la repressione di comportamenti indicati come dannosi, pur utili, appaiono in realtà inidonee a realizzare una vera "sicurezza urbana"; e che, d'altra parte, la semplice promozione di servizi, se non garantita stabilmente attraverso un'attività di prevenzione e repressione dei pericoli, appare in qualche modo insufficiente ad assicurare una stabile qualità della vita nelle città, e cioè la sicurezza urbana.

---

<sup>62</sup> Pallotto P., *La pratica e la teoria della sicurezza urbana: realizzazione e analisi di un progetto* in *La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*. Elaborati finali del corso di responsabile tecnico delle politiche di sicurezza urbana, FISU, 2006

Non a caso, è stato di recente ricordato che, anche secondo la letteratura internazionale, la sicurezza urbana tende a distinguersi dai concetti tradizionali di sicurezza e di ordine pubblico, e che il riferimento al contesto urbano allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini.

La sicurezza urbana non è infatti una nuova materia e un esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di una attività di coordinamento fra funzioni ed attori istituzionali diversi.

E' per tali ragioni che per la nozione di sicurezza urbana acquista, come si è visto, una importanza decisiva la disposizione dell'art. 118, della Costituzione, che individua nella legge statale la fonte chiamata a disciplinare forme di coordinamento tra stato e regioni in una accezione che estende il coordinamento di queste anche ad un esercizio ordinato di funzioni rientranti nella competenza regionale o locale, in vista della soddisfazione di una domanda di sicurezza che concerne ad un tempo valori primari e qualità delle condizioni di vita del territorio.

La sicurezza urbana diviene pertanto oggetto di una vera e propria competizione istituzionale tra sindaci e autorità di pubblica sicurezza, fra governo locale e governo nazionale della sicurezza.

In una prima fase le posizioni sono apparse piuttosto radicali e statiche, pur in un quadro articolato in relazione alle diverse opzioni politiche espresse dai governi locali: estremizzando i concetti per necessità di sintesi, si può dire che alla rivendicazione da parte dei sindaci di un ruolo comunque più diretto ed incisivo nel governo della sicurezza delle città si è contrapposta la riaffermazione della esclusività del monopolio della sicurezza da parte dei prefetti e del Ministero dell'Interno.

Tale rigida contrapposizione si è poi sbloccata, per dare inizio ad una complessa fase di "negoziazione": ed è importante sottolineare come l'avvio di

questa nuova fase abbia trovato fondamento ed impulso proprio nella cognizione di quella trasformazione sostanziale della domanda sociale di sicurezza, che ha spinto “sempre più spesso Prefetti e Sindaci a consultarsi sulla consistenza dei problemi e sulle misure da adottare.

Negli ultimi anni la progettazione e la gestione delle politiche per affrontare la sicurezza urbana appaiono caratterizzate da alcuni elementi comuni e innovativi rispetto al passato, sia dal punto di vista delle premesse teoriche che delle pratiche operative.

Il problema della sicurezza é compreso all'interno del più ampio contesto della qualità della vita nelle città, che chiama in causa non soltanto i fenomeni delinquenziali o la microcriminalità. ma anche gli episodi di vandalismo, inciviltà e degrado, l'assenza di adeguati servizi alla persona, la cattiva progettazione urbana<sup>63</sup>.

L'esigenza di rispondere a un problema così complesso ha prodotto l'aumento degli strumenti di conoscenza dei problemi anche attraverso il rafforzamento della comunicazione e dell'ascolto dei cittadini.

La responsabilità di *governance* della sicurezza si è allargata ai rappresentanti degli enti locali e i ruoli dei diversi attori sono stati ridefiniti estendendo il target delle azioni di prevenzione dai gruppi sociali “a rischio” alle vittime potenziali e ai cittadini in generale.

Al tradizionale centralismo si é sostituito un approccio basato sulla sussidiarietà, che vede il governo locale protagonista delle politiche di intervento.

Le *policy* locali si inseriscono all'interno di accordi tra le istituzioni politiche e le istituzioni di polizia a competenza nazionale. La loro progettazione e implementazione é frutto della collaborazione degli amministratori e dei funzionali con le polizie locali e con i cittadini.

---

<sup>63</sup> Amendola G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Liguori, Napoli, 2003

E' attivo, inoltre, il ruolo di altri attori non istituzionali, provenienti sia dal mondo delle associazioni e delle rappresentanze di interessi (associazioni di consumatori, di commercianti, ecc.) attive a livello locale, ma anche dal mondo della ricerca e della consulenza. Elementi relativamente nuovi sono riscontrabili anche nell'orizzontalità delle relazioni tra i diversi soggetti e nella loro responsabilizzazione formale attraverso la stipula di accordi di partnership, di protocolli, di contratti locali per la sicurezza.

Sul piano operativo, l'acquisizione di un approccio ampio al problema della sicurezza e la molteplicità degli attori coinvolti ha prodotto mutamenti anche sul versante degli interventi per la sicurezza.

Barbagli e Gatti<sup>64</sup> evidenziano che gli interventi di prevenzione hanno adottato il paradigma epidemiologico del "fattore di rischio", pur applicandolo a destinatari diversi (potenziali autori o vittime) a seconda della prospettiva criminologica di riferimento. Ciò ha facilitato anche l'adozione del metodo scientifico empirico nella programmazione e valutazione degli interventi.

La ricorrenza di questi elementi nelle iniziative sulla sicurezza ha portato diversi autori a parlare di un modello di "nuova prevenzione"<sup>65</sup>, ma l'eterogeneità delle politiche e delle attività messe in campo mostrano, in particolare in Italia, che ci troviamo in una fase di sperimentazione e di diffusione di buone pratiche piuttosto che di consolidamento di un nuovo paradigma di interpretazione e azione in tema di sicurezza.

È altresì ancora evidente la difficoltà di superare la contrapposizione tra interventi sociali spesso astratti e difficili da valutare e misure pratiche di controllo e piuttosto che il loro effettivo superamento.

Nel caso italiano, le politiche locali per la sicurezza si sono inizialmente ispirate all'approccio orientato allo sviluppo della comunità.

---

<sup>64</sup> Barbagli M., Gatti U., *Prevenire la criminalità*, Il Mulino, Bologna, 2005

<sup>65</sup> Selmini R., *La prevenzione* in Semini R. (a cura di) *La sicurezza urbana*, op.cit.

Gli enti locali dell'Emilia Romagna, che per primi si sono mossi in questa direzione con il "Progetto Città Sicure"<sup>66</sup> organizzato dal FISU<sup>67</sup>, ma anche altre esperienze successive, hanno messo in atto programmi improntati alla partecipazione dei cittadini nelle policy locali attraverso iniziative di analisi della domanda e consultazione dei destinatari degli interventi.

Già alla fine degli anni Novanta, il panorama degli interventi per la sicurezza appariva piuttosto variegato con una prevalenza di azioni di tipo situazionale, come l'emanazione di ordinanze amministrative volte alla dissuasione o alla repressione di specifici comportamenti, o come il rafforzamento delle misure di sorveglianza e gli interventi architettonici in funzione dissuasiva.

Le pratiche di prevenzione messe in atto nei comuni italiani quindi, sembrano concentrarsi sulla modificazione dei contesti e degli effetti degli atti criminosi e delle inciviltà, anche a fronte di opinioni consolidate tra i sindaci più orientate verso la prevenzione sociale<sup>68</sup>.

Accentuatasi negli ultimi anni, tale contaminazione di idee e soprattutto di pratiche mostra come le contrapposizioni ideologiche presenti nel discorso sulle politiche di sicurezza a livello nazionale, tendano a stemperarsi a livello locale.

Di fronte all'esigenza di rispondere alla domanda di sicurezza dei cittadini, i sindaci e gli amministratori locali sono portati a individuare soluzioni concrete spesso in discontinuità con il *background* ideologico di riferimento, ma anche con le proprie idee astratte in merito a quelle che si ritengono le cause della criminalità e le misure migliori per fronteggiarle.

---

<sup>66</sup> <http://100cittasicure.wordpress.com/about/>

<sup>67</sup> Il FISU, Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, è un'associazione attiva dal 1996, composta da oltre cento tra Città, Provincie e Regioni italiane. L'obiettivo del Forum è quello di promuovere nuove politiche di sicurezza urbana. Il Forum Italiano, sezione nazionale del Forum Europeo al quale sono associate oltre trecento Città e Amministrazioni territoriali, riconosce il ruolo delle città nello sviluppo di queste nuove politiche ed opera, fin dalla sua costituzione, per costruire un punto di vista unitario delle Città, delle Regioni e delle Provincie sulle politiche di sicurezza urbana, dal sito: <http://www.fisu.it/>

<sup>68</sup> Pitch T. *La società della prevenzione*, Carrocci, Roma, 2006

Un'altra importante novità che ha caratterizzato le politiche di sicurezza in Italia è rappresentata da una prima attuazione del progetto di polizia di prossimità, sia da parte delle polizie nazionali, in particolare Carabinieri e Polizia di Stato, sia da parte della Polizia Municipale, che in alcuni casi ha allargato il proprio spazio di competenza fino ad includere il "buon vivere" dei quartieri.

Mentre dal punto di vista concettuale la polizia di prossimità trae le mosse dalla polizia di comunità americana e dall'esperienza dell'*ilotage* francese<sup>69</sup>, nella gran parte dei casi il ruolo dei carabinieri e dei poliziotti di quartiere italiani appare limitato al controllo del territorio.

In questa fase di transizione verso un nuovo modello di relazione con i cittadini, la situazione italiana è caratterizzata da una certa disomogeneità a livello territoriale e dall'emergere di esperienze locali portatrici di idee e pratiche innovative.

Se e quanto il lavoro della polizia di prossimità in Italia metterà in moto un processo di cambiamento e rafforzamento del senso civico e di riduzione delle illegalità diffuse anziché il semplice rafforzamento della repressione, dipenderà dalla capacità degli attori locali di canalizzare questi bisogni facilitando un processo di responsabilizzazione dei cittadini e delle istituzioni sociali e politiche piuttosto che di delega ai corpi di polizia nazionali e alle istituzioni giudiziarie e penali della soluzione di tutti i problemi di sicurezza e convivenza delle nostre città.

Nell'ordinamento sono già presenti diversi strumenti per la sicurezza urbana; in primo luogo i "patti per la sicurezza" che prevedono, per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, la stipula di convenzioni tra il Ministro dell'Interno e, per sua delega, i prefetti, e le regioni e gli enti locali.

---

<sup>69</sup> Bertaccini D., *La politica di polizia*, Bonomia University Press, Bologna, 2009

In secondo luogo vanno menzionate le convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni finalizzate a finanziare iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico.

Tra le iniziative attivabili vi rientrano, nell'ambito dei patti per la sicurezza, progetti di investimento in tecnologie di video sorveglianza, interventi per la realizzazione di misure di interoperatività tra sale operative delle forze di polizia e della polizia locale, progetti di potenziamento delle dotazioni tecnico - logistiche ed interventi strutturali sugli immobili adibiti a presidi delle forze di polizia, nonché progetti diretti all'accoglienza dei minori non accompagnati, o altri interventi comunque finalizzati a fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Inoltre, possono essere finanziati progetti relativi ad interventi da attuare nel campo della protezione sociale con l'obiettivo di contribuire a migliorare la qualità di vita nel territorio, con particolare riferimento al risanamento delle aree degradate, al miglioramento della viabilità, all'assistenza alle categorie di persone disagiate.

In terzo luogo vanno richiamati i sistemi di videosorveglianza che i comuni, in base alla legge n. 38 del 2009, possono utilizzare in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana.

Infine, è stato già ricordato nel corso della riflessione che in virtù dell'art. 54 del Tuel, come novellato dalla legge n. 125 del 2008, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana il sindaco, quale ufficiale del Governo, può adottare con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nonché può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, e, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio.

La pluralità di strumenti deputati ad assicurare la sicurezza urbana fa emergere la necessità di pensare ad un "governo della sicurezza urbana".

### **CAPITOLO 3 - POLITICHE DI SICUREZZA E SICUREZZA PARTECIPATA: IL CASO DELLE "RONDE"**

---

Negli ultimi anni i paesi europei hanno messo in campo nuovi modelli di politiche per la sicurezza dei cittadini connotandole come "territoriali", abbandonando cioè le politiche centralistiche, per lasciare spazio ad iniziative tese a definire obiettivi più legati alle realtà locali.

Questa propensione trova una ragione soprattutto nel fallimento del modello di prevenzione generale fondato sulla repressione criminale. Attraverso un percorso più o meno analogo, ma in tempi diversi, in Gran Bretagna, Francia, Spagna, negli Stati Uniti d'America, in Canada, e da ultimo anche in Italia, le Autorità politiche hanno sperimentato nuove soluzioni per compenetrare il territorio attraverso azioni di polizia più adatte e flessibili. Hanno perciò attuato "la polizia di comunità"<sup>70</sup>, quella di "prossimità"<sup>71</sup>, quella di "quartiere"<sup>72</sup>. Altre realtà locali hanno attuato rigorosi modelli di "tolleranza zero"<sup>73</sup>.

Tutti questi sistemi hanno sortito certi effetti, ma anche prestato il fianco a criticità: in certi casi il ruolo della polizia ha ripreso modelli più vicini a quelli dell'assistenza sociale, in altri si è troppo concentrato sulla rigida applicazione delle regole.

Mentre il tema della sicurezza nella sua più ampia accezione è da sempre centrale nelle politiche governative di tutti i Paesi, è invece recente, nel quadro di tale tematica, la questione della "sicurezza urbana" cioè della tranquillità pubblica nelle realtà urbanizzate. Tale questione è stata affrontata in tutta Europa con una crescente attenzione verso le situazioni territoriali, cosicché, accanto alle

---

<sup>70</sup> Terracciano U., *Le politiche della sicurezza in Italia*, op. cit.

<sup>71</sup> Recaneses i Brunet A., *Le polizie*, in Selmini R (a cura di), *La sicurezza urbana*, op. cit.

<sup>72</sup> Balloni A., (a cura di) *Il vigile di quartiere a Milano. Percorsi formativi e operativi: un approccio criminologico*, Franco Angeli, Milano, 2003

<sup>73</sup> Barbagli M., Colombo A., Savona E., *Sociologia della devianza*, Il Mulino, Bologna, 2003

politiche nazionali per l'ordine pubblico, si sono sviluppate ovunque iniziative dirette agli interessi localistici.

In conseguenza della grande quantità di risorse investite nelle diverse iniziative per la tranquillità pubblica a livello periferico ed in considerazione della rilevanza assunta dal diffuso bisogno di sicurezza tra i cittadini, le politiche della sicurezza si sono ultimamente collocate al centro del dibattito politico e talvolta della competizione elettorale.

In altre parole, accanto ai temi dell'ordine pubblico interno ed internazionale, della lotta alla grande criminalità e della salvaguardia dell'ambiente, l'attenzione è oggi focalizzata sulla questione della sicurezza urbana, intesa appunto come vivibilità dei centri abitati.

Tali paradigmi hanno costituito un riferimento anche per l'Italia, ma la cosa singolare è che ad essi hanno fatto riferimento più gli enti territoriali che non lo Stato centrale. Ciò è dipeso dal fatto che negli ultimi anni, proprio gli enti locali, si sono fatti promotori e animatori delle politiche relative alla sicurezza urbana, imprimendo a queste ultime caratteri sempre più diversificati e specifici rispetto al concetto di sicurezza pubblica generale ed ordine pubblico.

A questa assunzione diretta di responsabilità da parte degli enti territoriali, lo Stato e gli organi deputati alla prevenzione ed al controllo della criminalità, hanno opposto, per lungo tempo, prima una totale indifferenza e poi una certa resistenza passiva.

Questo non ha certamente impedito l'affermazione sempre più decisa del ruolo degli enti locali, al punto che detta tendenza ha trovato riscontro in modifiche legislative anche di elevata fonte. Le Regioni, infatti, si sono viste attribuire dall'art. 117 Cost. la competenza esclusiva in materia di polizia amministrativa locale.

A questo proposito non sfugge che il costituente ha assunto, su questo terreno impervio una posizione cauta, confermando, come contrappeso all'esclusività di

una tale funzione attribuita alle autonomie locali, la competenza esclusiva dello Stato in tema di ordine e sicurezza pubblica.

Sul piano fattuale, tuttavia, è agevole osservare come la polizia amministrativa rappresenti una colonna portante della polizia di prevenzione sul territorio.

Non va infine trascurata un'altra peculiarità del nostro modello: il ruolo giocato dalle amministrazioni regionali. Infatti, se è piuttosto naturale che sotto la spinta delle istanze provenienti dai cittadini (determinanti per la perdita o il guadagno di consenso) i Sindaci cerchino un proprio spazio decisionale in tema di pubblica tranquillità, meno naturale è l'assunzione da parte della Regione di un ruolo in quest'ambito.

Attraverso la legislazione esclusiva in tema di "polizia amministrativa locale" i governi regionali si sono fatti promotori e coordinatori delle politiche locali di sicurezza, agendo come in altri stati europei agiscono i governi nazionali: hanno indicato priorità, fornito supporto tecnico ed economico ai progetti delle città, sono intervenuti in maniera diretta su situazioni critiche sotto il profilo della serena convivenza civile.

L'attuazione delle politiche locali di sicurezza passa in concreto attraverso contratti, protocolli, convenzioni, ordinanze, regolamenti comunali e locali.

In buona sostanza, come avviene per le politiche sociali in genere, gli strumenti sono mutuati dal diritto amministrativo e dal diritto civile.

I primi cittadini, scelti direttamente dai loro amministrati, sono divenuti i referenti più immediati delle tensioni derivanti dalla trasformazione in atto della società contemporanea in "società del rischio" che determinano, sempre più, la necessità di *safety, certainty, e security* nella chiave di lettura individuata da Bauman<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Bauman Z., *La società dell'incertezza*, op. cit.

Un evoluto "governo locale della sicurezza" richiede una diagnosi locale di sicurezza che tenga conto della differenza tra rischio oggettivo e percezione soggettiva di insicurezza nella prospettiva della rassicurazione sociale e dello sviluppo della comunità.

Gli strumenti essenziali delle politiche di prevenzione integrata e multisetoriale richiedono la partnership decisionale fra le varie istituzioni pubbliche competenti in materia di sicurezza, la piena integrazione delle competenze interne anche mediante la costituzione di strutture organizzative trasversali.

Inoltre si ritiene necessaria la partecipazione attiva dei componenti la comunità di riferimento, cittadini e loro forme organizzative presenti sul territorio, con lo scopo di individuare una definizione condivisa dei problemi della sicurezza, che tenga conto della singola comunità locale, onde evitare l'utilizzo di una strategia di interventi preordinati e preconfezionati da riproporre in ogni ambito.

La prevenzione è integrata quando interviene sia sul piano della prevenzione situazionale (interventi finalizzati a contrastare la commissione degli illeciti) che su quello della prevenzione sociale (che agisce sulle cause che generano devianza anche mediante la mediazione dei conflitti sociali).

In questo contesto, mediante l'introduzione del concetto di "sicurezza partecipata" si è tentato di istituzionalizzare e regolamentare il sistema di controllo e presidio del territorio da parte dei cd. "volontari per la sicurezza".

### **3.1 Le associazioni tra cittadini per il controllo del territorio**

La Legge 94/2009 prevede che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possano avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini "non armati" al fine di segnalare alle Forze di polizia eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

Si ritiene possa trattarsi di una attribuzione che il sindaco esercita quale "ufficiale del Governo" ai sensi della L. 125/2008; infatti, il sindaco, nell'ambito delle funzioni di competenza statale, adotta provvedimenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Le associazioni devono essere "registrate" mediante iscrizione in apposito elenco tenuto dal prefetto, che deve provvedere, altresì, al suo periodico monitoraggio, previa verifica, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>75</sup>, del possesso dei requisiti necessari al riconoscimento dell'associazione.

I sindaci devono utilizzare, in via prioritaria, le associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato; associazioni diverse possono ottenere l'iscrizione negli elenchi a condizione di non essere destinatane, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica.

La definizione degli ambiti operativi in cui si sostanzia l'attività delle associazioni, la determinazione dei requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco, unitamente alle modalità di tenuta dei relativi elenchi, viene rimessa alla disciplina recata da un decreto del Ministro dell'interno.

L'intero provvedimento è stato oggetto di pesanti critiche sia in sede parlamentare che politica; anche il C.S.M. nel parere del 2/4/2009 ha manifestato una perplessità di ordine generale sulla possibilità di derogare al principio che assegna all'autorità pubblica l'esercizio delle competenze in materia di tutela della sicurezza, escludendo che questa possa essere affidata ai privati.

---

<sup>75</sup> Trattasi ai sensi dell'art. 20 L. 121/81, recante Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica istituito presso la prefettura, quale organo ausiliario di consulenza per l'esercizio delle attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza

In sintesi le critiche si sono rivolte in queste direzioni<sup>76</sup>:

- "forze di polizia privata" (o ancor peggio, con evidente contorcimento semantico, milizie politiche, bande armate, giustizieri della notte, associazioni eversive), in violazione del principio del monopolio pubblico dell'uso legittimo della forza - visto che si tratta di una prassi reale, già in vigore e diffusa in molte città, cui si deve, per converso, dare una veste giuridica nazionale;
- una "giustizia fai da te" gestita da chi, munito di un distintivo, si può sentire legittimato ad azioni pericolose e mirate - stante che i volontari possono soltanto perlustrare il territorio, armati di telefonino da utilizzare in presenza di situazioni a rischio in grado di minacciare la sicurezza urbana, senza alcuna possibilità di effettuare fermi o chiedere documenti;ù
- il "ritorno alla filosofia delle camicie" arrivando addirittura a prospettare la violazione del divieto di costituzione delle associazioni di carattere militare, di cui al D.Lgs. 43/1948 - visto che basta una clausola che vieti la natura e la finalità di ordine politico delle associazioni.

Tali associazioni sono state definite in modo semplificatorio e spregiativo "ronde". Secondo i sostenitori della loro istituzione l'osservazione, secondo la quale le "ronde" non costituiscono la risposta risolutiva ai problemi di sicurezza del Paese è evidente in quanto ad esse non vengono loro attribuiti compiti di sicurezza pubblica

Secondo alcuni osservatori<sup>77</sup>, dato la sicurezza non si garantisce solo con le norme penali, occorre una politica complessiva, sociale, urbanistica e di prevenzione; ma occorre anche il controllo del territorio da parte delle forze

---

<sup>76</sup>Bedessi S., Piccioni F., Ronde, stalking, videosorveglianza. Commento alle misure d' impatto contenute nel "pacchetto sicurezza", Experta, Forlì, 2009

<sup>77</sup> Vandelli L., Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana ,op.cit.

dell'ordine, le quali, per, devono essere messe, in concreto, nelle condizioni di conoscere i fenomeni di micro-criminalità presenti sul territorio.

Tale opinione si basa sul fatto che gli artt. 17 e 18 della Costituzione prevedono che *“i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi... / cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati... dalla legge penale”*. Inoltre non vi sarebbe alcuna norma che vieta ai cittadini, pur non organizzati, di ritrovarsi per le strade e procedere a segnalare alle forze dell'ordine le situazioni di pericolo, comportamento che costituirebbe anzi un dovere civico.

Ne deriva la piena legittimità di quelle azioni volte a ridurre l'insicurezza del vivere quotidiano nelle città, anche nella sua dimensione percettiva e anche con riferimento a fenomeni diversi da quelli penalmente sanzionati.

Peraltro la Costituzione prevede che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Dal punto di vista normativo, gli strumenti di collaborazione Stato-enti territoriali nel campo della sicurezza, hanno trovato la loro prima base normativa nella L. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), che ha autorizzato i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per realizzare programmi straordinari per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi.

### **3.2 Il decreto del Ministero dell'Interno del 08/08/2009**

In data 8 agosto 2009 il Ministero dell'Interno ha varato il decreto recante la Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari,

requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

Il Ministero dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali<sup>78</sup>, ha stabilito che presso ogni Prefettura venga istituito un “elenco provinciale delle associazioni di cittadini abilitate alla segnalazione”.

Ai fini dell'iscrizione in tale elenco, l'associazione deve avere tra gli scopi sociali quello “prestare, attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana ... ovvero del disagio sociale”.

Anche le norme che regolano la Protezione Civile si collocano sulla stessa prospettiva: la partecipazione all'associazione ex art. 6 D.L. 11/09 a titolo personale da parte di soggetti già iscritti anche ad organizzazioni di volontariato di protezione civili è, ovviamente, del tutto libera e *“l'aderente all'associazione di volontariato di protezione civile, allorquando ponga in essere azioni volte a preservare la sicurezza urbana o ad impedire situazioni di disagio sociale, non utilizzi uniformi, simboli, emblemi, mezzi o attrezzature riconducibili alla protezione civile ... l'eventuale (violazione) comporterà l'avvio della procedura di cancellazione delle organizzazioni interessate dai predetti elenchi, registri o albi, con le conseguenti iniziative per l'accertamento delle responsabilità per l'improprio utilizzo di risorse strumentali finanziate anche dallo Stato e la segnalazione alla competente Autorità giudiziaria per le valutazioni di competenza”*.

Gli altri requisiti per ottenere l'iscrizione richiedono che l'associazione:

- svolga la propria attività senza fini di lucro e gratuitamente;
- non sia espressione di partiti o movimenti politici o sindacali, o di tifoserie organizzate;
- non sia riconducibile a movimenti, associazioni o gruppi organizzati con motivazioni di natura razziale, etnica o religiosa.

---

<sup>78</sup> Organo collegiale con funzioni consultive e decisionali, sede istituzionale permanente di confronto e raccordo tra lo Stato e gli enti locali istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996

La richiesta di iscrizione va indirizzata al prefetto della provincia dove l'associazione intende operare e ha una sede; l'iscrizione effettuata dal prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, previa verifica dei requisiti.

### **3.3 Compiti e modalità di svolgimento delle attività**

Le associazioni individuano come osservatori volontari coloro che circolano nelle strade svolgendo *“attività di mera osservazione in specifiche aree del territorio comunale”*, per poi segnalare alle Forze di polizia eventuali eventi di rilievo.

L'attività può essere svolta "esclusivamente in nuclei" di massimo 3 persone, di cui almeno una abbia compiuto i 25 anni, e senza l'ausilio di mezzi motorizzati e animali. Si tratta di una previsione ponderata e prudentiale, tesa a prevenire che gruppi scomposti di persone, possano liberamente scorazzare per le città andando ad incidere negativamente sulla sicurezza.

Conseguentemente, agli osservatori in servizio richiesto anche di portare con sé un documento di riconoscimento.

Viene anche specificato che il presupposto legislativo che i cittadini siano "non armati", da intendersi riferito solo al momento dello svolgimento dei compiti di collaborazione, e non in assoluto, nel senso che gli appartenenti possono anche essere titolari di porto d'armi.

Inoltre, per fugare ogni dubbio sull'utilizzazione di strumenti, non definibili armi in senso proprio ma comunque atti a compiere atti di coercizione fisica - ai volontari vietato *“portare al seguito armi o altri oggetti ad offendere”*.

Durante l'attività di osservazione, gli operatori indosseranno una casacca, di colore giallo fluorescente, con sopra stampato il logo dell'associazione di appartenenza, l'indicazione del comune in cui operano e un numero progressivo di riconoscimento associato al singolo osservatore.

L'allegato A al decreto specifica dettagliatamente l'abbigliamento in dotazione agli osservatori, arrivando, addirittura, a spiegare che il giubbotto senza maniche la casacca, *“da infilare dalla testa”* e *“deve essere allacciato tramite velcro o ganci automatici su entrambi i lati”*.

Non è consentito l'utilizzo di ogni altra uniforme, emblema, simbolo, altro segno distintivo o denominazione che possa essere riconducibile a qualunque corpo dello Stato, o che contenga riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali. Vietate, anche le sponsorizzazioni private.

La previsione è tesa ad evitare che gli osservatori possano manifestare la loro eventuale appartenenza ad una determinata categoria.

Le segnalazioni avverranno *“esclusivamente”* mediante l'utilizzo di cellulari o radio-ricetrasmittenti omologate, i cui elementi identificativi o di riferimento devono essere comunicati alla polizia municipale, alla quale anche conferito il compito di coordinare le modalità operative per l'impiego degli osservatori, *“in modo che sia garantita un'idonea ricezione delle segnalazioni”*.

Il Sindaco che lo ritenga, dopo aver emanato apposita ordinanza con la quale formalizza l'intendimento di avvalersi della collaborazione degli osservatori volontari, stipula convenzioni (il cui contenuto va concordato con il prefetto) con le associazioni iscritte nell'elenco provinciale, mediante le quali vengono definite zone e orari dell'attività.

### **3.4 Requisiti degli osservatori volontari**

Gli osservatori devono essere maggiorenni; dotati di buona salute fisica e mentale (non essere daltonici, non fare uso di stupefacenti, avere capacità di espressione visiva, di udito e di olfatto, non avere elementi psicopatologici certificata dalle "autorità sanitarie pubbliche"; non essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi; non essere (o essere stati) sottoposti a misura di prevenzione, ovvero destinatari del provvedimento di divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni

sportive; non essere (o essere stati) aderenti a movimenti, associazioni o gruppi organizzati con motivazioni di natura razziale, etnica o religiosa.

Inoltre è richiesta "*idonea copertura assicurativa*" (già prevista per gli aderenti alle organizzazioni di volontariato), cioè una polizza contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.

Nel caso in cui un osservatore perda uno dei requisiti soggettivi, ponga in essere comportamenti in contrasto con le previsioni, ovvero effettui il servizio in "*stato di ebbrezza*", il Prefetto dispone "*con effetto immediato*" il suo divieto di impiego nelle attività e impone all'associazione di cessare il rapporto con l'interessato entro un mese.

In relazione alla qualifica da riconoscere agli appartenenti alle associazioni autorizzate a collaborare con il sindaco nello svolgimento dei suoi compiti, sembra che agli stessi possa essere riconosciuto il ruolo di incaricati di pubblico servizio"" (art. 358 c.p.). Se così fosse, a carico dell'osservatore volontario scatterebbero gli obblighi previsti per tali figure e puniti dal codice penale.

### **3.5 Revoca dell'iscrizione, revisione elenco e formazione**

Il prefetto ha il potere di revocare l'iscrizione dell'associazione dall'elenco provinciale in una serie di casi, e segnatamente quando: venga meno uno dei requisiti previsti; l'associazione abbia violato i divieti previsti, non abbia ottemperato alle prescrizioni impartite, o abbia, comunque, posto in essere comportamenti in contrasto con le regole; in caso di reiterata adozione di provvedimenti di divieto di impiego degli osservatori (dovuti a denuncia, condanna, sottoposizione a misure di prevenzione) nei confronti della medesima associazione.

Al Prefetto anche richiesto di procedere annualmente alla revisione dell'elenco provinciale al fine di verificare il permanere dei requisiti delle associazioni e dei loro appartenenti.

A tal fine, al legale rappresentante dell'associazione, richiesto di depositare, almeno un mese prima della revisione (a pena di automatica sospensione degli effetti dell'iscrizione nell'elenco provinciale e conseguente divieto di svolgimento dei compiti) la documentazione idonea a comprovare la sussistenza dei requisiti.

L'eventuale ammissione di nuovi associati da parte dell'associazione deve essere tempestivamente segnalata alla Prefettura ai fini della verifica della sussistenza dei requisiti richiesti, che si pone quale presupposto per lo svolgimento delle attività.

Il compito di organizzare corsi di formazione e aggiornamento per gli osservatori appartenenti alle associazioni iscritte nell'elenco provinciale, spetta alle regioni e agli enti locali interessati.

Al legale rappresentante dell'associazione, è atto obbligo di trasmettere al Prefetto l'attestato di superamento del corso di formazione, necessario per l'impiego degli osservatori volontari nelle attività di segnalazione.

L'ultimo articolo del decreto si tutelano le associazioni precedentemente costituite. Infatti, alle associazioni che già svolgono attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale riconducibili alle associazioni di osservatori volontari, è consentito proseguire l'attività per un periodo massimo di 6 mesi fermo restando che dovranno poi regolarizzarsi e seguire come le altre, le procedure fissate dal Viminale, ivi compresa l'iscrizione nell'elenco provinciale, se in possesso dei requisiti previsti.

### **3.6 L'importanza della polizia locale**

Di particolare rilievo è il riferimento, contenuto nel comma 40 dell'art. 3 L. 94/2009, alle Forze di polizia dello Stato o "locali" quali destinatari delle segnalazioni dei cittadini, che risulta idoneo a qualificare i Corpi di Polizia Municipale e Provinciale quali vere e proprie forze di polizia nell'ambito del territorio di competenza.

In tal modo si restituisce alla Polizia Locale, quale polizia di prossimità e di comunità, quel ruolo di "principale regolatore della vita sociale" - un cittadino in divisa che informa, educa, regola, sanziona e difende i più deboli, in grado di garantire sicurezza nelle città e nel territorio, anche mediante l'utilizzo dei poteri di polizia di sicurezza e giudiziaria.

L'operatore della Polizia Locale deve rappresentare, responsabilmente, un elemento di garanzia dell'ordinato vivere civile nelle città e un soggetto pubblico a cui viene attribuito il ruolo di prevenzione, controllo e sanzione.

Nella prospettiva delle norme così delineate, si dovrebbe realizzare anche quel tanto decantato coordinamento strutturato con le forze di polizia statali, al fine di porre in essere azioni in forma congiunta secondo un piano di attività concordato.

Anche il D.L. 92/2008 ha stabilito la necessità della "cooperazione" della polizia locale con le Forze di polizia statali, da assicurarsi da parte del sindaco (art. 54 e. 2 D.Lgs. 267/2000); lo stesso ha previsto che i piani coordinati di controllo del territorio determinano i rapporti di "reciproca" collaborazione fra i contingenti di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di Polizia dello Stato.

### **3.7 La collaborazione con la Vigilanza Privata**

Le nuove norme relative alle cd. "ronde" pongono indubbiamente importanti problematiche di coordinamento con alcune delle legislazioni regionali in vigore in materia di polizia locale.

Infatti, mentre la norma nazionale (art. 3, comma 40, L. 94/2009) prevede come i sindaci, previa intesa con il prefetto, possano avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero situazioni di disagio sociale, alcune leggi regionali sulla

polizia locale prevedono la possibilità di utilizzare soggetti diversi, vale a dire le guardie giurate in quanto personale operativo degli istituti di vigilanza privata, con un singolare parallelismo tra sicurezza privata e sicurezza partecipata..

Per esempio l'art. 10 della deliberazione legislativa Emilia Romagna n. 117/2003 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza), prevede come possano essere utilizzati gli istituti di vigilanza privata "*...ad integrazione dell'esercizio delle funzioni di polizia locale.*", norma regionale a questo punto in evidente conflitto con la norma statale, che sancisce come gli "osservatori volontari" non possano portare armi.

A ben guardare la norma regionale sarebbe già stata in conflitto con il T.U.L.P.S. che ha da sempre stabilito come i compiti degli istituti di vigilanza siano limitati alla vigilanza ai beni mobili o immobili e non possano estendersi ad attività di controllo del territorio, sia pure in modo lato.

In modo simile, la Regione Lombardia con la L.R. n. 4 del 2003 (Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana") prevede all'art. 34, che regola l'attività di collaborazione tra polizia locale e soggetti di vigilanza privata la possibilità di avvalersi di guardie particolari giurate, "con funzioni ausiliarie, al fine di assicurare alla polizia locale un'efficace forma di sostegno nell'attività di presidio del territorio".

E' indubbio che la formulazione rappresenti lo stesso tipo di servizio adesso specificamente normato a livello nazionale dalla L.94/2009 e dal DM 8 agosto 2009, visto che si prevede che le guardie particolari giurate segnalino "*...eventi che possano arrecare danno o disagio*", che non sono altro poi che le situazioni anticipatorie agli illeciti veri e propri elencate nel D.M. 5 agosto 2008, e qualificate "sicurezza urbana". Quindi risulta che anche questa norma regionale è adesso in conflitto con la norma statale di istituzione delle cosiddette "ronde".

Infatti il richiamo specifico all'art. 54 T.U.E.L., significa che questo tipo di attività ricade sotto la responsabilità del sindaco quale ufficiale di governo e non

quale capo dell'amministrazione comunale ed è dunque funzione di competenza statale.

Con il richiamo dell'art. 54 T.U.E.L. si riafferma la competenza statale su tutte quelle attività di "osservazione" e di "mera vigilanza" che le Regioni avevano indirizzato verso soggetti privati, più o meno organizzati, utilizzandoli in funzioni di supporto della polizia locale, escludendole dalla polizia amministrativa.

L'ipotesi peraltro confermata dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri che ha impugnato, per incostituzionalità, la legge n. 9 del 29 aprile 2009 della Regione Friuli Venezia Giulia, con la quale, fra l'altro, si andava a legiferare in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Ovviamente le Regioni le cui normative sulla polizia locale contengono richiami, riferimenti e disposizioni concernenti attività messe in essere da soggetti privati al fine di collaborare con la polizia locale, si sarebbero dovute uniformare alla L. 94/2009 ed al D.M. 8 agosto 2009.

Il mancato coordinamento, se non la difformità di vedute, tra politiche di sicurezza nazionali e politiche locali è lampante.

### **3.8 Le funzioni delle "ronde"**

Con l'introduzione delle ronde il legislatore ha voluto dotare i sindaci di ulteriori strumenti per la sicurezza urbana, destinati ad essere utilizzati nel quadro delle prescrizioni fissate dalle ordinanze adottate dai medesimi sindaci e con l'obiettivo di contribuire ad assicurarne l'osservanza e l'efficacia.

Anche nel caso delle ronde la sicurezza urbana appare, dunque, tutta giocata a livello di ordine e sicurezza pubblica. Prospettiva che trova riscontro nelle parole della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 196 del 2009, ha chiarito che il decreto del Ministro dell'interno con il quale si è provveduto alla definizione degli ambiti dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana ha ad oggetto

esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati.

La disciplina statale prende spunto dalle esperienze regionali e locali, realizzate negli ultimi anni, di coinvolgimento dei cittadini nella realizzazione di sistemi integrati di sicurezza locale, che hanno anche trovato un riconoscimento legislativo, dando luogo a diversi modelli di regolazione.

Se in alcuni casi il legislatore regionale si è limitato a prevedere un generico coinvolgimento dei cittadini singoli ed associati nella realizzazione delle politiche di sicurezza urbana, in altri casi è intervenuto con maggior vigore e determinazione.

Tra le esperienze locali si segnala quella degli “assistenti civici” presenti in molti comuni, ed utilizzati fin dal 2001 a Bologna, dove il loro impiego è stato poi disciplinato dalla citata legge regionale n. 23 del 2003 che ha previsto l'utilizzazione di forme di volontariato, diretta a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale.

Nelle legislazioni regionali il coinvolgimento delle associazioni è frequentemente esteso alla partecipazione ad organismi di studio e di monitoraggio dei fenomeni riguardanti la sicurezza integrata o urbana, la cui operatività è subordinata alla stipula di apposite convenzioni con gli enti territoriali interessati.

La disciplina dei requisiti dei volontari e dei compiti ad essi demandati è posta dalla legislazione regionale, che più volte si preoccupa di ribadire la dipendenza funzionale dalla polizia locale.

In altri casi ancora (come in Lombardia, in Friuli Venezia Giulia e in Emilia Romagna) è stata riconosciuta agli enti locali la possibilità di avvalersi, previa stipula di apposite convenzioni con gli istituti di vigilanza privata, della

collaborazione di guardie particolari giurate, con funzioni ausiliarie, al fine di assicurare alla polizia locale un sostegno nell'attività di presidio del territorio, anche attraverso lo svolgimento di attività sussidiaria di mera vigilanza<sup>79</sup>.

Dunque, la legge statale n. 94 del 2009 e il decreto ministeriale attuativo intervengono in ambiti già regolati dalla legislazione regionale, sovrapponendosi alla disciplina regionale preesistente e rischiando di invadere competenze legislative regionali così come delimitate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

A tal proposito, la Corte costituzionale ha precisato che la sicurezza pubblica *«secondo un tradizionale indirizzo [...] è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico»*<sup>80</sup>.

La Corte costituzionale già con la sentenza del 3 novembre 1988, n. 1013, aveva ribadito che *«il riparto di competenze fra Stato e regioni in relazione alle funzioni di polizia è stato operato sulla base della distinzione tra poteri attinenti alla pubblica sicurezza e poteri concernenti la polizia amministrativa»*.

Le prime, che sono state conservate allo Stato a norma dell'art. 4 del DPR n. 616 del 1977, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. Tali funzioni, pertanto, si caratterizzano per essere primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi, la fede pubblica e ogni altro bene

---

<sup>79</sup> Si veda l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 6

<sup>80</sup> Corte Cost., 1 luglio 2009, n. 196.

giuridico che l'ordinamento ritiene, in un determinato momento storico, di primaria importanza per la propria esistenza e per il proprio funzionamento.

Ne consegue che *“i poteri esercitabili dai Sindaci (...) non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome”*.

Conclusione che conserva la sua validità anche nel caso di utilizzo delle ronde da parte del sindaco.

Da questa affermazione può trarsi la considerazione che la materia della polizia amministrativa locale affidata alla competenza legislativa residuale delle regioni può comprendere anche aspetti relativi alla sicurezza, purché non si tratti di misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico<sup>81</sup>.

Gli interventi riguardanti le situazioni di disagio sociale, pur circoscritti all'attività di prevenzione, ben possono essere ricondotti alla materia delle “politiche sociali” o dei “servizi sociali”, che ricade, per costante giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa residuale regionale.

Infatti, nel “disagio sociale” si intersecano tra loro attività di prevenzione, di assistenza, di recupero, che fanno sì che non possa questa nozione essere interpretata nel senso di attribuire alle regioni il solo compito di intervenire in via successiva, cioè quando le situazioni di disagio sono ormai insorte, lasciando allo Stato la determinazione della disciplina applicabile all'attività di prevenzione.

Infatti, le associazioni di osservatori volontari non operano nell'ambito dell'erogazione di servizi, ma devono limitarsi alla mera osservazione e segnalazione delle situazioni di disagio.

---

<sup>81</sup> M. Cecchetti, Pajno A., Quando una «ronda» non fa primavera. Usi ed abusi della funzione legislativa, 2009, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it),

### **3.9 Gli aspetti critici**

Si aprono, dunque, spazi per la potestà legislativa regionale sia per quanto riguarda la materia della “sicurezza urbana” nella misura in cui non concerne la tutela dell’ordine pubblico e della prevenzione dei reati sia in relazione alle situazioni di “disagio sociale”.

Pertanto, qualora con le ronde si intendesse fronteggiare situazioni, seppur rientranti nella sicurezza urbana, estranee alla prevenzione e repressione dei reati si finirebbe per intervenire in ambiti riservati alla competenza legislativa regionale.

Rischio reso più probabile dalla mancanza di una definizione legislativa statale dei concetti di “sicurezza urbana” e di “disagio sociale”.

È invece la legislazione regionale che contribuisce a delimitare le due nozioni, come ad esempio la legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 23 del 2003, che nella “sicurezza delle città” include «le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa» e che rimanda ad interventi «di prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell’emarginazione sociale, con particolare riferimento alla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)».

Se l’intenzione del governo è stata quella di inserire il Comune nel “sistema della sicurezza pubblica”, deboli ed incerti appaiono le cautele e i limiti individuati dal legislatore statale, quali ad esempio l’attribuzione di competenze direttamente al sindaco anziché all’amministrazione comunale (salvo il caso degli strumenti negoziali e quelli di videosorveglianza).

Le scelte del legislatore e del governo fin qui esaminate confermano l'intento di piegare le politiche e gli interventi sociali alle ragioni della (in)sicurezza.

Il fine ultimo perseguito non è la rimozione delle cause del disagio sociale, né la soluzione dei conflitti sociali che attraversano le nostre città, ma la mera "denuncia", il mero contrasto, che allora volta continuano ad alimentare la percezione dell'insicurezza. Due sono i possibili effetti che possono scaturire dalla disciplina in esame: da un lato un incremento del fenomeno delle ronde, dall'altro un'accentuazione del profilo securitario del sindaco. Si tratta di conseguenze che se da un lato alimentano la natura prevalentemente "repressiva" degli strumenti di sicurezza urbana, dall'altro confermano come la normativa potrebbe prestarsi ad abusi.<sup>82</sup>

Nell'attesa dell'attuazione del dettato dell'art. 118, comma 3, Costituzione è, pertanto, necessario ricercare un sistema di contrappesi e garanzie, all'interno del quale un ruolo rilevante può essere svolto innanzitutto dal prefetto.

Tuttavia, non appare tale il ruolo affidatogli dalla disciplina delle ronde dove il prefetto è responsabile della tenuta dell'elenco provinciale delle associazioni, ma non può accertare la professionalità degli osservatori e non è coinvolto nel processo decisionale che dovrebbe sfociare nell'ordinanza sindacale volta a formalizzare la volontà di ricorrere alle associazioni di osservatori volontari.

In questa prospettiva, il prefetto dovrebbe non limitarsi ad un approccio "burocratico" ai compiti affidati dalla disciplina in esame, ma dovrebbe porsi quale garante dei cittadini, soprattutto attraverso un costante e continuo monitoraggio delle attività svolte dalle associazioni e di quanto convenuto nelle convenzioni. È anche attraverso l'apporto del prefetto che può forse essere assicurato un'efficace inserzione degli interventi di sicurezza urbana nel più ampio sistema della sicurezza pubblica.

---

<sup>82</sup> G. Moro, *La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza, in Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, (a cura di) Cittalia - Fondazione Anci ricerche, Roma, 2009

In questa dimensione il ruolo del prefetto si avvicina a quello rivestito quale autorità di Pubblica Sicurezza e referente per gli istituti di sicurezza sussidiaria.

La disciplina sulle ronde con le sue contraddizioni non contribuisce a connotare neppure il ruolo del sindaco in quanto “autorità di sicurezza” . Infatti l’ordinanza sindacale non viene impiegata per far fronte a casi d’urgenza, ma all’interno di un processo programmatico, scontrandosi in tal modo con i compiti di indirizzo riservati di regola all’interno dell’ente locale al consiglio e alla giunta, contrasto reso ancora più evidente dall’eventuale attribuzione al potere di ordinanza di un carattere normativo.

In conclusione, bisogna chiedersi se il comune in quanto ente locale più vicino ai cittadini può riconoscersi oggi nella prospettiva securitaria, oppure se la sua naturale vocazione non sia invece la promozione del bene della comunità

Le aspre polemiche derivate dalla normativa sulle “ronde” dei cittadini, sono, da questo punto di vista emblematico del pericolo di un “corto circuito” tra amministrazione centrale e periferica in tema di politiche della sicurezza. La disciplina sulle ronde va nella direzione della corretta collaborazione tra stato e enti locali? E’ tesa a garantire la partecipazione del cittadino nella gestione della sicurezza urbana? Molte regioni hanno risposto negativamente a tali quesiti e hanno subito impugnato davanti alla Corte Costituzionale la normativa sulle “ronde”.

### **3.10 Per una sicurezza partecipata**

Il ruolo dei cittadini attivi in materia di sicurezza nasce dall’esigenza di proteggere, essere protetti e proteggersi adoperandosi in prima persona sul controllo del territorio. La normativa si concentra sulla stesura di politiche volte al miglioramento della sicurezza urbana che tocca, più di altri temi, a sensibilità dei cittadini.

L'articolo 3, in particolare i commi dal 40 al 44, chiariscono in che modo le amministrazioni ed i sindaci, possono avvalersi dei cittadini: cittadini non armati che segnalino situazioni di pericolo e rischiose per la sicurezza urbana, che collaborino attivamente con le istituzioni.

Le amministrazioni pubbliche devono favorire le autonome iniziative dei cittadini singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Le domande che sorgono spontanee sono le seguenti: L'ordine pubblico può essere un bene comune? La sicurezza deve essere il fine oppure la base per il raggiungimento di scopi relativi all'integrazione e all'interiorizzazione di valori condivisi?

Il tema è delicato e apre diverse possibili interpretazioni. La presunta politicizzazione dell'intervento dei cittadini sul territorio, l'attuazione delle cosiddette ronde, spesso richiama colori politici ben definiti anche se la legge chiarisce come l'intervento di cittadini associati debba essere apartitico e legato ad associazioni iscritte ad un apposito elenco, tenuto a cura del prefetto senza alcun riferimento a correnti politiche o dichiaratamente schierate.

La sussidiarietà orizzontale si prefigge come obiettivo quello di difendere ed accudire i beni comuni rendendoli la chiave del dialogo tra cittadini e pubblica amministrazione. Il mantenimento dell'ordine pubblico deve essere il mezzo attraverso cui poter realizzare una efficace integrazione, migliorando la vivibilità e rafforzando i rapporti sociali dove l'uso della forza e il controllo come metodo risolutivo, non portano certo alla creazione di una solidarietà sociale.

La presente legge in materia di sicurezza ed il successivo decreto legge attuativo, non aggiungono precisazioni in merito alla possibilità di creare confronto promuovendo un dialogo e non parlano di sussidiarietà orizzontale.

L'intervento dei cittadini, così come descritto dalla legge, non riguarda la difesa di un bene ma il mantenimento del controllo sul territorio, senza adoperarsi ad un miglioramento effettivo. Possiamo parlare di sussidiarietà parziale o in potenza perché la legge conferma l'assenza del bene comune

principale: creare un confronto e non un controllo, promuovere il dialogo e non una mera segnalazione di eventi dannosi per la sicurezza. Il mantenimento dello *status quo* pare essere l'obiettivo di questo decreto dove il cittadino partecipa ma non costruisce nulla.

Come la sicurezza urbana, così anche alcune specifiche discipline statali, concernenti la sicurezza partecipata delle associazioni di privati cittadini, sono state ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordine pubblico e sicurezza. Viceversa, la sicurezza partecipata, nelle sue diverse forme, sembra chiaramente evocare, da un lato, il principio di sussidiarietà verticale e la sicurezza urbana e, dall'altro, i principi di sussidiarietà orizzontale, di solidarietà (art. 2 Cost. it.) e di partecipazione (art. 3, comma 2, Cost. it.).

In tal modo, si sono poste le premesse per il riconoscimento di nuovi e decisivi elementi di connessione sistemica tra sicurezza urbana intesa come funzione fondamentale degli enti locali, attività di prevenzione delle comunità locali e sicurezza partecipata.

La sicurezza partecipata, però, come categoria giuridica autonoma, deve essere ricostruita, in via interpretativa sistematica, senza essere ricondotta al quadro normativo delle forme di collaborazione tra Stato e autonomie territoriali<sup>83</sup>.

Le forme di "privatizzazione" della sicurezza e di "partecipazione", nella direzione verso la quale sembrano indirizzate le norme sulle "ronde", non avevano mai interessato soggetti privati men che meno associazioni di cittadini.

L'ipotesi di partenza è che tali forme di sussidiarietà siano avvenuta senza una regolamentazione e una strategia precisa da parte delle politiche pubbliche. Lo stato, con un atteggiamento ambivalente e ambiguo, da una parte è stato via

---

<sup>83</sup> Bonfiglio, *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, DS, 2011, dal sito: <http://www.democraziaesicurezza.it>

via costretto a delegare alcune delicate funzioni di controllo sociale ad operatori privati, dall'altra non è riuscito a fornire un quadro normativo coordinato e coerente che inquadri istituzionalmente e operativamente tali attività, anche nel rapporto dialettico tra amministrazione centrale e periferica.

Le modifiche normative introdotte dalla legge n. 125/2008 sono volte a implementare questa prospettiva ordinamentale, attribuendo ora ai sindaci il potere di prevenire e reprimere questa vasta gamma di fenomeni che hanno parte notevole nello scadimento del livello di sicurezza.

Il nuovo potere dei sindaci di agire in materia di sicurezza urbana pone tuttavia alcuni delicati problemi interpretativi in ordine all'assetto delle competenze, nonché in relazione alla collocazione del concetto di sicurezza urbana nel più ampio ambito della sicurezza in generale<sup>84</sup>.

Secondo un indirizzo consolidato della Corte costituzionale la tutela dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale rappresenta il nucleo fondamentale delle nozioni di polizia e sicurezza pubblica, attribuite in via esclusiva allo Stato, e che quest'ultimo è abilitato a regolare con disciplina di dettaglio<sup>85</sup>.

Le funzioni di pubblica di sicurezza o di polizia di sicurezza pubblica, sono distinte da quelle di polizia amministrativa, riservata alla competenza regionale e concernenti secondo un tradizionale insegnamento, le attività di prevenzione o repressione dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecate a persone o cose nelle attività ricomprese nelle materie di competenza regionale.

L'attualità del sopraindicato quadro concettuale è stata riaffermata dalla Corte costituzionale. Questa infatti ha affermato che la materia "sicurezza" attribuita all'esclusiva potestà legislativa statale deve essere intesa come

---

<sup>84</sup> Terracciano U., *Le politiche della sicurezza in Italia*, op. cit.

<sup>85</sup> C. Cost. Sentenza n.218/1988.

“sicurezza pubblica”, ciò come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell’ordine pubblico<sup>86</sup>.

Se tale è il quadro generale riguardante le funzioni di sicurezza, sembra allora doversi ritenere che la nozione di “sicurezza urbana” non può che partecipare dell’uno e dell’altro ordine concettuale ed essere esaustivamente definita dal concorso di funzioni statali e non statali.

La sicurezza urbana da una parte evoca, infatti, l’idea della difesa di interessi pubblici primari, come l’integrità delle persone, la protezione dei possessi, sicché non può che rimandare all’esercizio di funzioni statali; dall’altra la stessa evoca l’idea dell’incremento della qualità della vita della città, sicché non può che rimandare anche all’esercizio di compiti e funzioni locali, e comunque attribuiti alla disciplina legislativa regionale.

Una compiuta realizzazione delle esigenze connesse alla sicurezza urbana non può pertanto che venire che dal concorso e dal coordinamento di funzioni e competenze diverse; ed è forse per tali ragioni che acquista un’importanza decisiva per la nozione di sicurezza urbana la previsione dell’art. 118 della Costituzione, che individua nella legge statale la fonte chiamata a disciplinare forme di coordinamento tra stato e regioni.

Il riferimento al coordinamento tra stato e regioni nelle materie deve essere inteso come rivolto non soltanto al coordinamento delle funzioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica con quelle di polizia locale, ma anche al coordinamento delle prime con un ordinato esercizio delle funzioni rientranti nella competenza regionale in vista della soddisfazione di una domanda di sicurezza che concerne ad un tempo valori primari e qualità delle condizioni di vita del territorio.

La “sicurezza urbana” non viene, dunque, definita, ma trova il suo fondamentale strumento attuativo nella realizzazione di forme di coordinamento

---

<sup>86</sup> C. Cost. 290/2001.

e di collaborazione istituzionale. Non è così individuato il contenuto concettuale quanto l'insieme degli strumenti necessari per raggiungere l'obiettivo. Si punta più che ad una definizione di tipo ontologico ad una caratterizzazione di tipo funzionale.

Anche l'esperienza delle iniziative statali si iscrive in un senso convergente con le indicazioni che vengono dalla legislazione regionale. È noto infatti che dagli anni novanta il Ministero dell'interno ha promosso il ricorso ai "patti per la sicurezza", che al di là delle diversità che li caratterizzano hanno in comune l'idea del coordinamento dell'intervento statale con l'intervento regionale e locale come strumento per realizzare una risposta adeguata alle esigenze di sicurezza anche dei centri urbani.

Proprio perché la nozione di sicurezza urbana appare partecipe di contenuti riguardanti funzioni statali e non statali ad un tempo, unite in un unico contesto, si reputa corretta la scelta delle leggi regionali di invocare la nozione, ma non di definirla, mentre la legge statale in quanto volta a coordinare funzioni di ordine e sicurezza pubblica con funzioni regionali e comunque non statali, sembra essere il luogo naturale per una più compiuta indicazione della relativa nozione.

In ogni caso il coordinamento nelle sue varie forme appare lo strumento indispensabile per realizzare pienamente tutte le esigenze connesse alla sicurezza urbana.

In un certo senso la relativa nozione sembra qualificarsi prima che per i suoi contenuti oggettivi, per i profili strumentali e funzionali che sembrano necessariamente caratterizzarla<sup>87</sup>.

I profili di criticità della normativa del 2008 hanno condotto alla pronuncia d'incostituzionalità dell'articolo 54 nella parte in cui prevede la possibilità di adottare ordinanze sindacali anche non contingibili ed urgenti.

---

<sup>87</sup>Bellantoni C., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Riflessioni sul rapporto tra Stato ed enti territoriali e sul coordinamento degli interventi*; in Nuova rassegna, 2008

La Corte Costituzionale con la sentenza 115 del 2011 ha censurato il fatto che la definizione di incolumità e sicurezza pubblica e le tipologie di casi in cui il sindaco può adottare le ordinanze, è contenuta non in una norma primaria, ma in un decreto ministeriale che, in quanto atto amministrativo a carattere generale, può assolvere solo la funzione di indirizzare l'azione del sindaco che, in quanto ufficiale di governo, è subordinato gerarchicamente al ministro.

Il decreto ministeriale è quindi utile soltanto a regolare i rapporti fra autorità centrale e autorità periferiche, ma non soddisfa la riserva di legge in quanto "si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini" e che di fatto presenta un "vizio logico di autoreferenzialità<sup>88</sup>".

La sentenza stabilisce inoltre che la disciplina viola inoltre l'articolo 97 della Costituzione con riferimento al principio di imparzialità della pubblica amministrazione, mancando una legge posta a fondamento formale e contenutistico del potere di ordinanza. Ciò determina anche una potenziale lesione del principio di eguaglianza, in quanto medesimi comportamenti possono essere ritenuti leciti o non leciti a seconda del territorio. L'assenza di un comune e uniforme parametro legislativo impedisce di valutare la ragionevolezza dei provvedimenti adottati anche rispetto alla eterogeneità delle situazioni locali<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> C. Cost. 115/2011.

<sup>89</sup> Nicotra V., *Sicurezza urbana e legalità*, in Giovannetti M. (a cura di) *Per una città sicura*, Cittaalia, Roma, 2012

## **CAPITOLO 4 - AMBITO STORICO E NORMATIVO DELLA SICUREZZA PRIVATA**

---

Sociologicamente il bisogno di sicurezza è stato definito come un bisogno effettivo e fondamentale, la cui insoddisfazione/deprivazione impedisce alle persone di poter evolvere verso il processo di auto-realizzazione delle attese di promozione e di cittadinanza<sup>90</sup>.

Il bisogno di sicurezza in campo privato è un fenomeno antico quanto l'uomo. Nell'antichità la sicurezza privata aveva essenzialmente lo scopo di tutelare il "nobile" e di custodire fisicamente il «tesoro» e si affidava, ad un massiccio ricorso all'elemento umano (guardie) nel primo caso, e, nel secondo, all'uso di vani e contenitori, cui ubicazione era protetta da trappole ingegnose, tutelata dal segreto (salvaguardato dall'uccisione di progettisti ed operai), difesa dall'accorto sfruttamento della superstizione (riti, formule magiche, maledizioni).

### **4.1 La storia della vigilanza**

Le origini risalgono ad epoche remote - come del resto si ricava dallo stesso nome latino, *vigilantia* (vigilanza),

Nella Roma repubblicana, nel III secolo a.c. esistevano varie istituzioni, oltre al Senato che indicava la politica di Roma, ai consoli, ai pretori e ai censori che avevano varie funzioni di carattere soprattutto amministrativo e ai questori che erano magistrati delle finanze, esisteva anche una particolare istituzione denominata "Ufficio degli Edili", che potremmo chiamare gli antenati degli attuali Istituti di Vigilanza. L'Ufficio degli Edili aveva ai suoi ordini dei vigili chiamati "tres viri nocturni".

L'Ufficio degli Edili soprassedeva esclusivamente alla vigilanza sulla vita economica e religiosa ed attuava la prevenzione custodendo i beni dei cives e

della collettività. L'Ufficio degli Edili era costituito da quattro capi, detti Edili, che venivano eletti dal Senato, questi Edili avevano ai loro ordini dei vigili, costituenti una particolare milizia non assoggettata alle sfere militari vere e proprie, ma esclusivamente impegnata per la vigilanza e custodia dei beni pubblici e privati. I vigili alla dipendenza degli Edili, potevano arrestare i delinquenti ed avevano l'obbligo di fare rispettare leggi ed editti.

All'organizzazione pubblica si affiancava quella privata, i patrizi mantennero ed addestrarono degli schiavi per la sorveglianza dei loro beni e lo spegnimento degli incendi nelle loro proprietà.

Nel 22 a.C. l'imperatore Augusto invitò gli Edili ad una maggiore cura della sorveglianza della città portando l'organico del corpo dei "tres viri nocturni" a circa seimila unità. Dopo la caduta della Roma repubblicana e del successivo impero, bisogna arrivare sino all'alto medioevo per ritrovare organismi con funzioni e scopi simili a quelli delle Guardie Particolari Giurate e precisamente durante il complesso e grandioso fenomeno denominato "Comune Cittadino", Al tempo dei comuni che vedeva la città cinta da mura, vennero costituite le milizie cittadine.

Quello che è tuttavia importante è il fatto che tale milizia, in periodo di pace, veniva esclusivamente impiegata per la vigilanza e la custodia dei beni dei cittadini e che tale vigilanza si svolgeva soprattutto di notte e durante i mercati urbani ed extraurbani, sotto il controllo del console o del podestà.

Nel periodo dei comuni, alle corporazioni, che rappresentavano alcune categorie di cittadini che svolgevano la stessa arte o mestiere venne anche concesso di costituire corpi autonomi di milizia urbana, stipendiate e gestite dalle stesse corporazioni, queste milizie avevano il compito di proteggere esclusivamente gli interessi degli appartenenti alla corporazione.

---

<sup>90</sup> Maslow A., *Motivazione e personalità*, Armando, Roma, 1973

Comincia così a delinearsi il carattere non solo pubblico ma anche privatistico di alcuni organismi che avevano esclusivamente lo scopo di tutelare i beni di privati cittadini.

La famosa figura del passeggiatore notturno con picca e lanterna, spesso accompagnato da un grosso cane, presente in tanti quadri fiamminghi ed italiani del 14 , 15 e 16 secolo non è altro che quella del precursore delle nostre Guardie Particolari Giurate<sup>91</sup>.

## **4.2 La nascita della sicurezza aziendale**

La sicurezza modernamente intesa inizia a prender forma nel Rinascimento per opera di mercanti e banchieri, spinti dalla necessità di proteggere quantità notevoli di beni mercantili dalla pirateria, dal furto e dall'incendio.

Nascono in quel periodo le prime “società di mutuo soccorso” (obbligate dalla legislazione in materia di responsabilità collettiva) e con esse le prime rudimentali forme investigative ed assicurative.

Ecco dunque i primi «assicuratori» ed i primi «investigatori privati», il cui compito consisteva essenzialmente nel negoziare - dietro pagamento di una tangente o di un riscatto la protezione o la restituzione della merce rubata con il capo della malavita locale.

Si trattava di forme nemmeno troppo velate di pagamento di una tangente per la protezione, in qualche modo istituzionalizzata dal superbo disinteresse degli interessi privati da parte dei governanti.

Soltanto a seguito della Rivoluzione Industriale e dell'aumento dell'importanza politica della borghesia, i governi iniziarono a creare corpi di

---

<sup>91</sup> Lacasella G., *Vigilanza Privata. Cenni storici*, 2007, dal sito: [www.guardiegiurateincongedo.it](http://www.guardiegiurateincongedo.it)

polizia con specifiche funzioni anticrimine, e non più dedicati alla sola protezione del Principe.

La comparsa dei corpi di polizia anticrimine valse a ridurre l'influenza e la sfera d'azione dei singoli corpi privati di tutela (vere e proprie bande impegnate oltre che a proteggere i beni della proprietà, a rubare o distruggere quelli della concorrenza), i quali dovettero assumere, per sopravvivere, forme spiccatamente commerciali.

Nei paesi anglosassoni, a metà Ottocento, alcune organizzazioni private iniziarono a fornire, a più clienti e su larga scala, una vasta gamma di servizi di sicurezza.

Nel frattempo, le polizie civili perfezionavano la loro capacità di investigazione e repressione dei crimini commessi e ponevano i presupposti di una prevenzione fondata sulla professionalità piuttosto che sul terrore.

L'avvento degli studi di criminologia, la scoperta dei sistemi per l'identificazione personale, la codificazione delle teorie investigative, consentivano infatti una più efficace deterrenza nei confronti del criminale, sin lì certo dell'impunità a meno di venir colto in flagranza, e non intimidito dalla severità delle pene<sup>92</sup>.

Nella società contemporanea l'esigenza di tutela dei beni e dei diritti non può essere un compito affidato solo alle Forze dell'Ordine: garantire la sicurezza di un'abitazione o di un'impresa, soprattutto in forma preventiva, è un compito che può essere anche attribuito al privato, il quale lo mette in atto con apposite strutture nel giusto equilibrio tra libertà e difesa dei propri beni.

Storicamente lo stato assolutista ha sempre mantenuto all'interno del proprio apparato le funzioni di polizia, sia che si tratti di attività di vigilanza preventive di vigilanza e custodia, sia che si tratti di attività investigative volte alla repressione dei reati.

La tutela dei cittadini e dei loro beni era di esclusiva competenza dello stato e le teorie conservatrici dei secoli passati non accettavano il fatto che i privati potessero svolgere attività di polizia per conti di altri privati.

Con l'affermarsi dello stato di diritto e le esigenze di veder maggiormente tutelate esigenze individuali, soprattutto in campo economico, si fa strada la possibilità di avvalersi di forme organizzate di "polizia privata".

Si precisa che tale termine è improprio in quanto non esiste in alcun dispositivo di legge in Italia che definisca in tal modo le forme organizzate di sicurezza privata; in questa sede la terminologia "polizia privata" viene utilizzato a titolo esemplificativo, in contrapposizione alla pubblica sicurezza.

#### **4.3 L'ambito normativo italiano della sicurezza privata**

La disciplina legislativa che regola tuttora una materia così delicata risale al 1931 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza) e dimostra tutta la sua inadeguatezza di fronte a decenni così intensi di cambiamenti politici, sociali, economici e tecnologici.

Il Titolo IV del TULPS sembra essere sopravvissuto a se stesso solo grazie alla laconicità dei suoi enunciati e al loro carattere residuale (in pratica non vengono indicate le attività che possono essere svolte, ma quelle che non possono esserlo) che lascia ampi spazi interpretativi riempiti negli anni da diverse e spesso contraddittorie interpretazioni giurisprudenziali e circolari ministeriali.

Inoltre il TULPS contiene il peccato originale di regolamentare, praticamente con gli stessi dispositivi, tre istituti diversi aventi ciascuno proprie caratteristiche: le guardie particolari giurate, gli istituti di vigilanza, gli istituti di investigazione<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Manunta, "La sicurezza aziendale" in Balloni A., Bisi R. (a cura di) *Dalla criminologia alla security*, op.cit.

<sup>93</sup> Scaglia G., "Polizia privata e istituti di vigilanza", in Balloni A., Bisi R. (a cura di), *Criminologia applicata per la investigazione e la sicurezza*, Franco Angeli, Milano, 2003

Gli istituti di vigilanza sono spesso diventati realtà economiche e imprenditoriali complesse, dotate di tecnologie sofisticate, di mezzi notevoli e di un numero elevatissimo di addetti. Essi inoltre, con le attuali esigenze di sicurezza privata, hanno ampliato in modo esponenziale la loro sfera di intervento invadendo in modo sempre più evidente gli ambiti tradizionalmente riservati alle forze di polizia istituzionali.

Anche gli istituti di investigazione hanno ampliato i loro servizi con un tentativo di maggior professionalizzazione in alcuni ambiti specifici e sconosciuti al legislatore del tempo (ad esempio l'antitaccheggio, le bonifiche telefoniche ed ambientali, la consulenza aziendale nell'ambito della *security*) e soprattutto nel settore delle indagini difensive, con la nascita della figura dell'investigatore privato "giudiziario", introdotto nel 1989 con il nuovo codice di procedura penale e ulteriormente definito con la legge 397 del 2000.

In special modo tale ultima circostanza ha contribuito a divaricare sempre di più il solco tra l'attività preventiva della vigilanza privata e quella informativa-conoscitiva dell'investigazione <sup>94</sup>.

#### **4.3.1 Le prime norme sulla polizia privata**

Gli istituti di vigilanza traggono origine dalle guardie private (o particolari) e rappresentano la naturale evoluzione, in una prospettiva di carattere imprenditoriale, delle modalità di soddisfacimento della esigenza di sorveglianza e di tutela della privata proprietà.

Nell'ordinamento giuridico dell'Italia unificata, la prima disciplina della polizia privata, intesa nel limitato significato di guardie private deputate alla vigilanza della proprietà rurale, si rinviene nella legge di pubblica sicurezza del 1865 che disponeva che per la custodia delle terre i privati possono "deputare"

---

<sup>94</sup> Cioli F., *Investigazioni private. Quadro normativo e ambiti operativi*, Clueb, Bologna, 2006

guardie particolari, "approvate" dal Prefetto ed aventi i requisiti stabiliti da regolamenti approvati con decreti reali.

Tali guardie devono prestare giuramento dinanzi al Giudice di mandamento del luogo dove sono chiamate a compiere il loro lavoro ed i verbali da esse stessi fanno fede sino a prova contraria.

Dalla lettura del dettato normativo si evince che le caratteristiche essenziali delle guardie private sono rappresentate dalla loro connotazione "rurale" e dal rapporto diretto fra le stesse ed il proprietario dei fondi alla cui custodia sono assegnate.

Le guardie giurate non dovevano considerarsi "forza pubblica", con la conseguenza che il permesso di porto d'armi ad esse concesso non poteva avere carattere diverso da quello che si rilascia a qualsiasi cittadino, ma non mancava chi riteneva che "le guardie particolari non sono né agenti della forza pubblica né agenti di pubblica sicurezza", bensì "semplici privati".

Il carattere "rurale" delle guardie particolari è superato con una legge 1890 che attribuiva ai Comuni, ai corpi morali ed ai privati la facoltà di destinarle "alla custodia delle loro proprietà", previa approvazione da parte del Prefetto e giuramento innanzi al Pretore. I verbali redatti nell'ambito del servizio cui tali guardie sono preposte fanno fede in giudizio sino a prova contraria.

Non più, dunque, "guardie particolari" destinate, ad opera di privati, alla sorveglianza delle terre, ma alla custodia delle proprietà (anche pubbliche), senza alcuna aggettivazione e quindi senza alcuna limitazione: ecco il sintomo rivelatore dell'emergere di una economia industriale e commerciale che ha il suo centro nel tessuto urbano. Ma non per via legislativa si superava il legame guardia particolare-proprietario del fondo: la citata normativa del 1865 all'art. 7 se non disciplinava la possibilità di organizzare, in una prospettiva imprenditoriale, gruppi di guardie particolari, che svolgessero attività di custodia per conto di terzi, neppure espressamente lo vietava.

Occorreva quindi, per regolamentare la materia, qualche promotore coraggioso e così nel 1880 a Padova, per iniziativa di un certo Giuseppe Lombardi ex garibaldino sorse il primo istituto di vigilanza privato italiano. Lombardi con pochi uomini, iniziò a svolgere un servizio di vigilanza urbano con l'appoggio dell'allora Prefetto di Padova Luigi Berti - successivamente divenuto capo della Polizia -. Il Berti conscio delle nuove esigenze venutesi a creare, col nascere dell'era industriale, per effetto dell'urbanesimo e del successivo fenomeno criminologico in chiave moderna, condivise l'iniziativa del Lombardi e quale Prefetto di Padova favorì l'iniziativa.

Giuseppe Lombardi costituì a Padova, intorno al 1880, un "Corpo di guardie notturne", con il compito di tutelare la sicurezza dei cittadini, sia personale, sia delle proprietà: nasceva così l'istituto della vigilanza privata, la cui affermazione non avvenne in modo incontrastato.

Basti in proposito ricordare che proprio il Lombardi, dopo aver aperto un'agenzia a Venezia, venne denunciato dal Prefetto per aver costituito una raccolta di uomini pericolosi per la sicurezza. Assolto in Tribunale, condannato in Corte di appello, ma per usurpazione di funzioni pubbliche, fu definitivamente assolto nel 1883 dalla Corte di cassazione di Firenze.

Trasferita la attività a Milano, allo stesso Lombardi contestarono di aver costituito una milizia che avrebbe potuto turbare la pace dello Stato: dapprima assolto in entrambi i gradi di merito del processo, era però condannato dalla Corte di cassazione di Torino, con sentenza in data 9 dicembre 1887, per non aver chiesto la licenza al Prefetto, con ciò fissandosi il principio della legittimità degli istituti di vigilanza <sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Mazzei A., *Pubbliche insicurezze, poliziotti privati. Cenni comparativi sull'evoluzione normativa della vigilanza e dell'investigazione privata*. Relazione al convegno "La riforma della figura professionale dell'investigatore" organizzato da Istituto FDE a Mantova il 17 dicembre 2011

In seguito il T.U. n. 690 del 1907 evidenzia i requisiti, richiesti dalla legge del 1890, che le "guardie" comunali e private devono possedere per svolgere la loro attività.

#### **4.3.2 Il Regio Decreto del 1914**

Il R.D. n. 563 del 1914 regola gli istituti privati, che si erano nel frattempo costituiti per esercitare l'attività di vigilanza e custodia in forma associativa e con scopo di lucro, prevedendo che la loro istituzione e il loro funzionamento venisse assoggettato ad autorizzazione prefettizia.

Tali norme non prevedono affatto alcunché in ordine agli istituti di vigilanza privata, per i quali è approvato il relativo regolamento: si postula in tal modo la giuridica esistenza di questi istituti cogliendone probabilmente la legittimazione in una ipotesi di creazione giurisprudenziale del diritto, rappresentata dalla citata sentenza della Corte di cassazione di Torino e dalle successive pronunce conformi.

Se con la previsione di associazioni fra Comuni, corpi morali e privati, e si deve pensare anche ad associazioni non solo all'interno di ciascuna delle tre categorie, ma pure fra di esse, è operante una prospettiva di rapporto diretto tra i proprietari e le guardie particolari, il riconoscimento degli "istituti" si muove nella diversa orbita del rapporto indiretto o mediato (appunto del soggetto imprenditore "istituto") fra il proprietario e la guardia particolare.

Gli articoli del citato regio decreto del 1914 dettano norme regolamentari: ad esempio, indicando la documentazione da produrre per ottenere l'approvazione del Prefetto, che può essere revocata per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico (art. 2).

Per "impiantare od esercitare" un istituto di vigilanza occorre l'autorizzazione del Prefetto che non si concede alle persone le quali "non possono valida mente obbligarsi a termini del codice civile o del codice di commercio né quelli che

abbiano subito una qualsiasi condanna per delitto, o che risultino alla autorità di pubblica sicurezza di non buona condotta", ed il cui rilascio è subordinato al versamento di una cauzione (art. 9). È necessario essere cittadino italiano ed è prevista la revoca della autorizzazione "quando il concessionario venga a trovarsi in alcuna delle condizioni suindicate" (art. 3), ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico e può essere negata allorché, "in vista del numero o della importanza degli istituti già esistenti, non convenga consentire l'esercizio di altri" (art. 5).

È il Prefetto che deve autorizzare ogni variazione o modificazione nel funzionamento dell'istituto (art. 7), i cui titolari hanno l'obbligo di comunicare a tale autorità gli elenchi del personale dipendente, che deve osservare l'orario di servizio e deve essere iscritto alla Cassa nazionale per l'invalidità e la vecchiaia ed a quella per gli infortuni sul lavoro (art. 6), con i relativi cambiamenti se intervenuti, nonché gli elenchi degli abbonati per la custodia delle proprietà con la precisa individuazione dei beni sottoposti a vigilanza (art. 8).

Le guardie dipendenti "dalle consociazioni fra proprietari e dagli istituti di vigilanza" sono obbligate a prestare tutte le richieste che loro venissero dirette dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria (art.11).

#### **4.3.3 Il Regio Decreto del 1926**

Un nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza è approvato con il regio n. 1848 del 1926, dove, per la prima volta, è dettata non solo la disciplina delle guardie particolari e degli istituti di vigilanza, ma anche degli istituti di investigazione privata, che da tempo svolgevano, per conto di privati, attività informativa.

Poche però sono le innovazioni introdotte: ad esempio, per l'associazione di enti pubblici, altri enti collettivi e privati volta alla nomina di guardie particolari è richiesta non già l'approvazione, bensì l'autorizzazione del Prefetto, in tal modo

equiparando dette associazioni, sotto il profilo del regime amministrativo, all'esercizio degli istituti di vigilanza (art. 134 r.d. n. 1848 del 1926).

Viene introdotto il principio secondo cui "senza licenza del Prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opera di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari, nonché di eseguire investigazioni o ricerche ovvero raccogliere informazioni per conto di privati". E la licenza non può essere concessa alle persone che non abbiano la cittadinanza italiana, che non possano validamente obbligarsi, che abbiano subito condanna per delitto ovvero infine per operazioni che importino esercizio di pubbliche funzioni o menomazione della libertà individuale o di domicilio (art. 135).

Si dispone inoltre che la licenza deve essere riusata "a chi non dimostri di essere idoneo ai servizi che si propone di esercitare", e che possa venir negata "ogni qual volta, in vista del numero o della importanza degli istituti già esistenti, non convenga consentire l'esercizio di altri". La revoca della licenza comporta l'immediata cessazione dalle funzioni delle guardie che dipendono dall'istituto.

L'autorizzazione, sia quella contemplata dall'art. 134 che la "licenza" prevista dal primo comma dell'art. 135, può essere negata o revocata per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico), e la relativa concessione è subordinata al versamento, nella Cassa depositi e prestiti, di una cauzione nella misura fissata dal Prefetto, da restituirsi "decorsi almeno tre mesi dalla cessazione dell'esercizio" e sempre che il concessionario "abbia provato di non avere obbligazioni pendenti in conseguenza del servizio al quale l'istituto era autorizzato"

L'art. 139 del testo unico in discorso disciplina le guardie particolari e ripropone il tessuto normativo disegnato nell'art. 124 del regolamento per gli ufficiali ed impiegati di pubblica sicurezza (approvato con r.d. 31 agosto 1907 n.725) e nell'art. 82 del regolamento per gli ufficiali ed impiegati di pubblica sicurezza approvato con r.d. 20 agosto 1909 n. 666.

L'unica modifica di rilievo concerne i requisiti per poter accedere alla nomina di guardia particolare: le nuove disposizioni prevedono più restrittivamente l'assenza di "condanna per delitto", mentre in precedenza si contemplava l'assenza di condanna "per delitti portanti pene restrittive della libertà personale oltre ad un anno, o per reati contro la proprietà, qualunque sia la pena".

#### **4.3.4 Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931.**

La disciplina legislativa definiva risale al 1931 e regola, praticamente con gli stessi dispositivi, la sicurezza privata in Italia: le guardie particolari giurate, gli istituti di vigilanza, gli istituti di investigazione.

La disciplina dettata nel 1931 veniva poi integrata dal r.d. 6 maggio 1940 n. 635, contenente il regolamento di esecuzione del citato testo unico.

Le nuove disposizioni riaffermano il fondamentale principio secondo il quale gli enti pubblici, gli enti collettivi ed i privati possono destinare guardie, particolari alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari ed immobiliari (art. 133) e si ribadisce che senza licenza del Prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opera di vigilanza o custodia.

Tale licenza non può essere concessa a persone che non abbiano la cittadinanza italiana, che siano incapaci di obbligarsi o che abbiano riportato condanna per delitto non colposo, ovvero per operazioni che importino esercizio di pubbliche funzioni o menomazione della libertà individuale (art. 134) ed è riacquisita "a chi non dimostri di possedere capacità tecnica ai servizi che intende esercitare", ed è negata o revocata per ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico (art. 136).

L'uso del vocabolo "autorizzazione", adoperato qui in un significato non rigorosamente tecnico-giuridico, non deve ricondurre soltanto alla previsione normativa portata dal secondo comma dell'art. 133 e concernente l'associazione di enti pubblici, di altri enti collettivi e di privati, ma deve essere riferito anche

alla "licenza", che, a mente dell'art. 134, enti o privati devono ottenere per prestare opera di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e per eseguire investigazioni o ricerche o per raccogliere informazioni per conto di terzi.

Il rilascio della licenza è subordinato al versamento di una cauzione posta a garanzia delle obbligazioni nascenti nel corso dell'attività dell'istituto di vigilanza o di investigazione, mentre è rimasto privo di soluzione il problema relativo al tipo di prova che il concessionario deve fornire per dimostrare l'inesistenza di obblighi da adempiere (art. 137).

L'art. 138 indica i requisiti che devono possedere le guardie particolari: la modifica di rilievo, rispetto alla previgente normativa, concerne la qualità indicata nel n.5 del comma 1: non più solo "persone oneste e dabbene", ma persone "di ottima condotta politica e morale".

E un segno della congiuntura politica, riferita agli anni trenta, tanto che la Corte costituzionale interviene poi a fine secolo per dichiararne l'illegittimità nella parte in cui la disposizione consente di valutare la condotta politica dell'aspirante, richiede una condotta morale "ottima" anziché "buona" e permette di apprezzare la condotta "morale" per aspetti non incidenti sull'attuale attitudine ed affidabilità dell'aspirante ad esercitare le relative funzioni".

È sempre previsto che gli uffici (istituti) di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti "a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza", e che i loro agenti "sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria" (art. 139).

#### **4.3.5 Pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio?**

Le guardie possono redigere verbali, che fanno fede in giudizio fino a prova contraria, soltanto nei riguardi del servizio cui sono destinati (art. 255) e devono

vestire l'uniforme o, in mancanza, portare un distintivo, da approvarsi dal Prefetto, e per portare armi devono munirsi della relativa licenza (artt. 254 e 256).

La disciplina ora tratteggiata ha posto l'interrogativo concernente la qualifica da attribuire alla guardia particolare giurata, se cioè sia o non un pubblico ufficiale od un incaricato di pubblico servizio: in una antica sentenza della Corte di Cassazione, vigente il testo originario degli artt. 357 e 358 c.p.15, si è sostenuto che "il servizio pubblico è caratterizzato non solo dall'elemento obiettivo, cioè da un'attività di cui tutti possono profittare, ma anche ed essenzialmente dall'elemento soggettivo, dal conferimento, cioè, del servizio da parte di un ente pubblico, che sia obbligato o facultato dalla legge a conferirlo".

Da questo tentativo di sintesi fra criterio obiettivo e subiettivo si è tratta la conclusione che "la guardia privata non può ritenersi un incaricato di pubblico servizio, perché nell'esercizio della sorveglianza e della guardiania mancano entrambe le condizioni necessarie per la sussistenza del pubblico servizio".

Successivamente, si è affermato che "la guardia privata, pure concorrendo a un fine di pubblico interesse, qual è quello di impedire la violazione del diritto di proprietà, non è affatto investita di una funzione pubblica, limitandosi ad esplicare un'attività nell'interesse esclusivo del privato alle cui dipendenze presta servizio".

E così, escludendosi, in funzione qui di una strana simbiosi fra il criterio oggettivo e quello soggettivo di individuazione, la qualifica di pubblico ufficiale.

Pertanto, il problema si traduce nell'accertare se l'attività della guardia particolare giurata sia o non catalogabile come pubblica funzione o pubblico servizio.

La giurisprudenza più recente riconosce la qualifica di pubblico ufficiale alle guardie particolari giurate nel momento in cui esercitano la pubblica funzione di accertamento e di repressione dei reati alla quale sono espressamente abilitate.

E simile conclusione si trae anche dall'ultimo comma del citato art. 221 c.p.p., ove si stabilisce che sono ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria nei limiti del servizio cui sono destinate, e secondo le attribuzioni ad esse conferite dalle leggi e dai regolamenti, tutte le altre persone incaricate di ricercare ed accertare determinate specie di reati.

Il servizio delle guardie giurate è posto sotto la diretta sorveglianza del Questore, che ne approva le modalità di svolgimento e ne apporta le modifiche ritenute opportune per il pubblico interesse <sup>96</sup>.

#### **4.4 Gli istituti di investigazione**

Il primo riferimento agli istituti di investigazione è contenuto nell'art 135 del t.u. del 1926, il quale stabiliva che senza licenza del Prefetto era vietato ad enti o privati di prestare opera di vigilanza o di custodia di proprietà mobiliari od immobiliari, "nonché di eseguire investigazioni o ricerche ovvero raccogliere informazioni per conto di privati"; seguiva l'art. 136 interamente dedicato agli istituti di informazioni, investigazioni o ricerche. I direttori di questi istituti erano obbligati a tenere un registro degli affari giornalmente compiuti: in esso dovevano essere annotate le generalità delle persone con cui gli affari stessi erano compiuti, con obbligo di esibirlo ad ogni richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza. Inoltre gli istituti non potevano fare operazioni diverse da quelle indicate in apposita tabella.

L'art. 134 del t.u. del 1931 ribadisce che senza licenza del Prefetto è vietato eseguire investigazioni o ricerche, ovvero raccogliere informazioni per conto di privati, ed il successivo art. 135 impone ai direttori degli "uffici di informazioni, investigazioni o ricerche" l'obbligo di tenere un registro degli affari che compiono

---

<sup>96</sup> Miele C., *La Polizia Privata*, Giappichelli, Torino, 1990

giornalmente e di annotarvi le altre indicazioni prescritte dal regolamento, da esibirsi a richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza.

Alcuni studiosi ritengono che anche per gli istituti di investigazioni l'elemento personale operativo sia costituito da guardie giurate. A tale conclusione può portare una interpretazione restrittiva del TULPS, dove alla norma di attuazione N. 259 si legge che "chi esercita un istituto di vigilanza o di custodia o di ricerche ed investigazioni per conto di privati, è tenuto a comunicare al Prefetto gli elenchi del personale dipendente e a dar notizia, appena si verifici, di ogni variazione intervenuta, restituendo i decreti di quelle guardie che avessero cessato dal servizio".

Nella prassi non risulta che gli addetti alle dipendenze di un istituto di investigazioni, impiegati in compiti operativi, abbiano l'obbligo di dotarsi del decreto di guardia giurata.

Tra i due istituti un elemento in comune è rappresentato dalla necessità dell'acquisizione della licenza prefettizia per poter svolgere, da una parte la vigilanza e custodia di beni, dall'altra le investigazioni, ricerche e raccolta di informazioni, e per i requisiti soggetti che devono possedere i titolari dell'autorizzazione<sup>97</sup>.

La giurisprudenza di merito ha confermato che natura dei due enti è privatistica ed essi si possono far rientrare senza dubbio nelle imprese commerciali.

Mentre la disciplina è praticamente la stessa, le diversità tra i due istituti sono sostanziali e si sono accentuate con gli anni, con il mutare dello scenario economico e sociale.

Gli istituti di vigilanza sono spesso diventati realtà economiche e imprenditoriali complesse, dotate di tecnologie sofisticate, di mezzi notevoli e di un numero elevatissimo di addetti. Essi inoltre, con le attuali esigenze di

sicurezza privata, hanno ampliato in modo esponenziale la loro sfera di intervento invadendo in modo sempre più evidente gli ambiti tradizionalmente riservati alle forze di polizia istituzionali.

Gli istituti di investigazione hanno ampliato i loro servizi con un tentativo di maggior professionalizzazione in alcuni ambiti specifici e sconosciuti al legislatore del tempo e soprattutto nel settore delle indagini difensive, con la nascita della figura dell'investigatore privato "giudiziario", introdotto nel 1989 con il nuovo codice di procedura penale e ulteriormente definito con la Legge 397 del 2000.

In special modo tale ultima circostanza ha contribuito a divaricare sempre di più il solco tra l'attività preventiva della vigilanza privata e quella informativa-conoscitiva degli istituti di investigazione.

"Emerge chiaramente come l'affinità degli istituti di investigazione con quelli di vigilanza non vada oltre l'esercizio, da parte di entrambi di un'attività latamente riconducibile alle attività di prevenzione o i osservazioni di polizia, svolte da imprese individuali o collettive per conto terzi e pertanto necessitanti un controllo sia per la tutela dei soggetti che ricorrono ad essa (qualità personali dei titolari della licenza, capacità tecnica per svolgere i servizi, ecc), che per la necessità di evitare sconfinamenti nell'esercizio di pubbliche funzioni di poteri tipicamente di polizia, che infine per l'opportunità di usufruire eventualmente della collaborazione, da presumersi specializzata, di questi organismi oltre che dei loro singoli componenti"<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Luzzi G., Paoletti A., *Le investigazioni private: guida operativa*, Edizioni FAG, Milano, 2012

<sup>98</sup> Miele C., *La polizia privata*, op. cit. p.28 ss

#### **4.4.1 Gli istituti di investigazione nel codice di procedura penale.**

La disciplina dettata in materia di investigazioni private mette sempre in evidenza il sospetto con cui il legislatore guarda a questa specifica e peculiare attività, anche per quanto concerne il profilo delle informazioni commerciali dei rapporti con la normativa sulla Privacy, sul trattamento dei dati personali.

La custodia dei beni altrui (e così pure la tutela della incolumità fisica di determinati o determinabili soggetti), quando venga contenuta nei confini segnati in materia dal legislatore, si traduce in una privata, ma legittima difesa di diritti, riconosciuti alla persona giuridica. Al contrario l'attività di investigazione, di ricerca e di raccolta di informazioni tende necessariamente ad incidere nella sfera dei diritti altrui.

Da qui la rigorosa disciplina contemplata per questa attività e la previsione di un penetrante controllo sull'esercizio della stessa: si tratta dunque di appurare, per quel che qui interessa, come tale disciplina si concili con il ruolo che il vigente codice di procedura penale, tendenzialmente accusatorio, assegna alla difesa della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato, nell'ambito di una impostazione che astrattamente intende collocare le parti essenziali (pubblico ministero ed imputato) del processo su di un piano di assoluta parità.

Se è difficile ipotizzare che nel corso delle indagini preliminari il pubblico ministero svolga accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta ad indagini, non è pensabile che, esercitata detta azione, per aver tratto convincimento della colpevolezza dell'indagato, il pubblico ministero presenti poi in dibattimento testi a discarico. È per questa ragione che in sede di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie n. 271/1989 n. si dettano all'art. 38, le facoltà spettanti ai difensori per l'esercizio del diritto alla prova, ed all'art. 222,

inserito fra le norme di coordinamento, le disposizioni sugli investigatori privati<sup>99</sup>.

Si trattava di una disciplina scarna e lacunosa, che, dopo alcuni ritocchi al citato art. 38 (legge 332/1995), portava alla abrogazione di quest'ultimo ed all'inserimento nel tessuto del codice delle disposizioni inerenti alle indagini difensive, anche a seguito della modifica dell'art. 111 Costituzione per rendere finalmente effettivo il diritto alla investigazione da parte della difesa dell'indagato. Il che avviene con la legge 397/2000, la quale ha inteso anche dare maggiore incisività alla presenza della difesa nella fase delle indagini preliminari.

È infatti l'art. 327-bis comma 3 c.p.p., inserito dall'art. 7 della citata legge del 2000, a stabilire che l'attività investigativa del difensore può essere svolta pure su apposito incarico da investigatori privati autorizzati ed il modificato art. 222 delle norme di coordinamento meglio finalizza l'esercizio dell'attività svolta da costoro, richiedendo che l'autorizzazione possa essere rilasciata dal Prefetto soltanto agli investigatori che abbiano maturato "una specifica esperienza professionale che garantisca il corretto esercizio dell'attività".

I contenuti di questa attività vanno, dunque, rinvenuti nell'art. 327-bis comma 1 c.p.p., ove si prevede che, come il difensore, pure l'investigatore può ricercare ed individuare gli elementi di prova in favore del suo assistito, lasciando tuttavia un margine di equiparazione della disciplina tra il difensore ed il suo ausiliario.

L'intervento dell'investigatore è subordinato al conferimento dell'incarico scritto da parte del difensore, che deve indicare gli elementi di fatto che giustificano le indagini ed il termine presumibile per l'espletamento delle stesse, con inibizione di intraprendere di propria iniziativa altre ricerche e con obbligo di riferire sul loro andamento.

---

<sup>99</sup> Stefani E., Di Donato F., *L'investigazione privata nella pratica penale. Guida alla indagine difensiva per avvocati, investigatori privati e consulenti tecnici*, Giuffrè, Milano, 1991

In deroga a quanto stabilito dall'art. 135 del TULPS gli incarichi ricevuti devono essere iscritti in uno speciale registro in cui sono annotate le generalità e l'indirizzo del difensore committente, la specie degli atti investigativi richiesti e la durata delle indagini.

Si è sostenuto che la deroga all'art. 135 TULPS, nella sua originaria formulazione, dovesse concernere esclusivamente la adozione dello speciale registro ed il tipo di iscrizioni da apporvi, non estendendosi all'obbligo di esibirlo a richiesta degli ufficiali o degli agenti di pubblica sicurezza.

Gli atti tipici compiuti dall'investigatore privato nell'ambito dell'incarico conferitogli sono rapportabili alle previsioni contenute negli artt. 391 bis (colloqui non documentati con persone informate sui fatti) e 391 sexies c.p.p. (accesso ai luoghi), e perciò detti tipici rispetto ad attività non compiutamente definite dalle norme istitutive, come ad esempio pedinamenti, appostamenti e riprese fotocinematografiche, che danno luogo ad atti atipici.

Il contenuto delle informazioni raccolte può costituire oggetto di annotazioni scritte ed anche di registrazioni magnetofoniche, consentite quando siano opera di persone presenti.

Infine, per quanto concerne il segreto professionale, va ricordato che l'investigatore privato autorizzato ha la possibilità di eccepire il segreto professionale appunto per garantire integralmente il diritto di difesa dell'assistito..

La novella del 2000, all'art. 4, ha annoverato anche gli investigatori privati tra le categorie di soggetti abilitati ad opporre il segreto professionale "su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione" rendendo uniforme la disciplina normativa tra difensore e suoi ausiliari in tema di garanzie e libertà della funzione difensiva<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Calvo P., Mazza L., Migliorelli G., Mosca C., *La nuova normativa sugli istituti di vigilanza, di investigazione privata e sulle guardie giurate*, Cacucci Editore, Bari, 2009

#### **4.5 I primi interventi della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.**

Il descritto impianto normativo veniva censurato dalla Corte di giustizia della comunità europee con la sentenza C-289/99 del 2001, la quale imponeva la equiparazione dei cittadini comunitari a quelli italiani, in quanto le norme del TULPS, prevedono, tra i requisiti per il rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività di vigilanza privata e tra quelli per conseguire la nomina a guardia particolare giurata, il possesso della cittadinanza italiana.

Conseguentemente, ci fu l'intervento di adeguamento della legislazione italiana limitato consentire che i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea potessero ottenere le autorizzazioni in discorso alle stesse condizioni stabilite per i cittadini italiani.

Successivamente, con la sentenza C - 465/ 02 del 2007, la Corte comunitaria ha individuato altri punti essenziali di contrasto fra legislazione nazionale individuandoli nel giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana che la guardia particolare deve previamente prestare, nella circostanza che l'attività di vigilanza privata possa essere esercitata dai prestatori di servizio stabiliti in un altro Stato membro soltanto previa autorizzazione del Prefetto con validità territoriale, senza con ciò tenere conto degli obblighi cui tali prestatori sono già assoggettati nello Stato di origine, nella validità territoriale limitata della autorizzazione con rilascio subordinato al numero ed alla importanza delle imprese di vigilanza già operanti sul territorio, nella necessaria presenza di una sede operativa in ogni provincia in cui l'istituto opera, nella ininfluenza dei controlli e delle verifiche già effettuate nello Stato membro di origine sul personale da adibire alla attività di vigilanza privata, nella indispensabilità di un numero minimo e/o massimo di personale ai fini del rilascio della autorizzazione, nella prestazione di una cauzione e nella fissazione dei prezzi per i servizi resi con autorizzazione del Prefetto nell'ambito di un determinato margine di oscillazione.

Venivano così ad assumere un preciso contorno le frizioni della normativa italiana con i principi della libera circolazione dei servizi e con il diritto di stabilimento dei cittadini comunitari, il primo volto a consentire alle imprese autorizzate a svolgere una determinata attività in uno Stato membro dell'Unione di espletarla senza particolari formalità in qualsiasi altro Stato della stessa Unione, il secondo teso, invece, ad affermare il riconoscimento per i cittadini europei di potersi stabilire in un qualsiasi Stato di tale Unione per viverci ed esplicare il proprio lavoro.

È parso che l'intervento del giudice comunitario abbia inteso evidenziare l'estrema vetustà delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza privata dettate nel TULPS: si tratta peraltro di un dato che non era nemmeno sfuggito all'interno del nostro sistema parlamentare, tanto che nel corso della XIV legislatura era stato presentato un disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Camera n. 4209), recante disposizioni sulla "sicurezza sussidiaria".

Gli effetti demolitori della seconda sentenza della Corte comunitaria hanno imposto una iniziativa normativa "ricostruttiva" che si è concretizzata nell'emanazione del decreto legge 59/2008, , mentre un più incisivo intervento si è avuto attraverso il DPR 153/2008 che ha ridisegnato le norme contenute nel vecchio regolamento del 6 maggio 1940.

Alla origine di una scelta siffatta ha contribuito senza alcun dubbio l'esperienza parlamentare del disegno di legge sulla "sicurezza sussidiaria", accompagnata dalla consapevolezza che nell'ultimo ventennio gli interventi legislativi condotti con successo in materia di sicurezza privata sono stati soltanto quelli di carattere assolutamente "atomistico".

#### **4.6 La riforma del TULPS**

La riforma del settore è scaturita da una sentenza della Corte di giustizia europea del dicembre 2007 e proseguita con un primo adempimento attuativo di

revisione legislativa (il decreto legge 59/2008) e poi con il decreto di modifica del regolamento d'esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (D.P.R. 153/2008) e il seguente DM 269/2010 in materia di capacità tecnica e qualità dei servizi di vigilanza ed investigazione privata.

Dal punto di vista concettuale il DM sviluppa una delle principali considerazioni sottese alla riforma del 2008: la frequente inadeguatezza organizzativa delle imprese di sicurezza e la qualità non ottimale dei servizi resi.

In sostanza il testo si preoccupa di garantire il pieno rispetto dei principi fissati dal D.P.R. 153/32008 e, in particolare: il superamento del limite territoriale della licenza e il perseguimento di una più elevata qualità organizzativa ed operativa dei servizi.

Per fare ciò si disegna un penetrante controllo sulle attività, peraltro espressamente previsto dalla legge (art. 136 del TULPS) tale da assicurare sia la piena rispondenza agli interessi pubblici primari (integrità fisica e psichica, sicurezza delle proprietà e dei diritti correlati, possibilità di una pacifica vita di relazione), da qualunque soggetto l'attività venga prestata, sia l'intervento immediato ed efficace per ristabilire le predette condizioni indispensabili per la convivenza civile.

Sotto il profilo formale, lo schema di regolamento si sostanzia in otto articoli e nove allegati che costituiscono parte integrante del decreto.

In particolare l' art. 1 individua l'Ambito di applicazione; l' art. 2 individua le Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di vigilanza; l'art. 3 individua i Requisiti e qualità dei servizi; gli artt. 4 e 5 recano analoghe disposizioni per gli istituti di investigazione privata; l'art. 6 dispone un rinvio per la formazione professionale delle guardie giurate; l'art. 7 regola l'Aggiornamento dei requisiti tecnico-professionali; infine l'art.8 fissa le Disposizioni transitorie e finali, stabilendo in 18 mesi il tempo limite di adeguamento alla nuova disciplina.

Tra gli allegati estremamente importante è l'allegato A, che descrive i requisiti organizzativi minimi dell'azienda necessari per operare; l'allegato C, che indica come deve essere redatto e cosa deve recare il progetto tecnico-organizzativo per ottenere o estendere la licenza; l'allegato F, che fissa il capitale sociale (o patrimonio netto) nonché la cauzione dell'istituto di vigilanza, il tutto parametrato in modo crescente in relazione ai servizi e al territorio autorizzati o da autorizzarsi in licenza.

Un discorso a parte merita l'allegato D, che riprende ed amplia le principali disposizioni, solitamente, contenute nei regolamenti sinora emanati dalle Questure, al fine di rendere il più possibile omogenee le procedure operative dei servizi di vigilanza sul territorio nazionale, individuando le regole tecniche dei servizi di vigilanza privata.

Anche a tal fine l'allegato definisce i concetti di obiettivi sensibili ed esigenze speciali di sicurezza, nonché quello di beni di valore.

Lo sforzo dell'Amministrazione dell'Interno e di tutte le componenti che fanno parte della Commissione consultiva, in particolare le parti sociali, è stato quello di fissare delle regole che, unite al miglioramento delle tecnologie per la gestione, il controllo e le comunicazioni ed al pedissequo rispetto delle norme, di legge e contrattuali, in materia di lavoro, porteranno ad un generale innalzamento della qualità dei servizi di vigilanza e di investigazione e, soprattutto, all'elevazione degli standard di sicurezza degli stessi.

La riforma della sicurezza privata è stata definita una "rivoluzione culturale" per gli effetti che ha prodotto su tutti i diretti interessati, amministrazioni, aziende, lavoratori, utenti<sup>101</sup>.

Il D.P.R. 153/2008 rappresenta, in realtà, non la fine di un percorso, ma l'inizio di un cammino che dovrebbe portare gli istituti di vigilanza privata a trasformarsi da "istituti" in "imprese", da "operatori della vigilanza" a

“professionisti della sicurezza privata”, da “prestatori d’opera” a “fornitori di servizi integrati”. Porterà anche, di converso, al consolidamento dei grandi gruppi imprenditoriali, all’accorpamento delle piccole realtà aziendali, alla specializzazione per settori o ambiti territoriali, al superamento dell’istituto “a conduzione familiare”<sup>102</sup>.

Con il DPR 153/2008 è stata realizzata un’ampia revisione della disciplina regolamentare in materia di vigilanza privata al fine di adeguarne i contenuti alle regole comunitarie.

#### **4.6.1 La sentenza della Corte di Giustizia Europea del 2007**

L’evento che ha dato l’avvio alla riforma è la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 13 dicembre 2007, la quale ha accertato che la normativa italiana in materia di sicurezza privata contravviene per più aspetti a norme fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità europea concernenti la libertà di stabilimento (art. 43) e la libertà di prestazione di servizi (art. 49).

In particolare, il Giudice europeo ha definito i termini essenziali del contrasto fra legislazione nazionale e obblighi derivanti dal Trattato CE, stabilendo che *“...Avendo disposto, nell’ambito del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, così come modificato, che:*

- 1) l’attività di guardia particolare possa essere esercitata solo previa prestazione di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 2) l’attività di vigilanza privata possa essere esercitata dai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro solo [previo] rilascio di un’autorizzazione del Prefetto con validità territoriale, senza tenere conto degli obblighi cui tali*

---

<sup>101</sup> Acunzo V., *L’etica della vigilanza privata*, Rapporto Federsicurezza, 2010

<sup>102</sup> ITASFORUM, *Dall’istituto di vigilanza all’impresa di sicurezza - Rapporto 2009*, Security Forum, dal sito: <http://www.itasforum.it/>

- prestatori sono già assoggettati nello Stato membro di origine, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
- 3) la detta autorizzazione abbia una validità territoriale limitata ed il suo rilascio sia subordinato alla considerazione del numero e dell'importanza delle imprese di vigilanza privata già operanti nel territorio in questione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
  - 4) le imprese di vigilanza privata debbano avere una sede operativa in ogni provincia in cui esse esercitano la propria attività, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
  - 5) il personale delle suddette imprese debba essere individualmente autorizzato ad esercitare attività di vigilanza privata, senza tenere conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
  - 6) le imprese di vigilanza privata debbano utilizzare un numero minimo e/o massimo di personale per essere autorizzate, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
  - 7) le imprese di cui trattasi debbano versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
  - 8) i prezzi per i servizi di vigilanza privata siano fissati con autorizzazione del Prefetto nell'ambito di un determinato margine d'oscillazione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE.”.*

Le criticità evidenziate dalla sentenza e la rilevanza dei suoi effetti hanno richiesto un intervento normativo che tenesse anche conto delle conseguenti implicazioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, nonché delle esigenze di sviluppo della sicurezza privata.

Il Ministero dell'Interno con le associazioni degli imprenditori della vigilanza privata, le organizzazioni sindacali delle guardie giurate, ma anche le associazioni rappresentative della committenza più qualificata, sono stati certamente i protagonisti e gli artefici coscienti e responsabili di questo periodo di riforme della legislazione italiana in questa delicatissima materia, reso necessario dall'esigenza di adeguamento dell'ordinamento alla sentenza.

Questa necessità di adeguamento è stata altresì l'occasione per rivitalizzare un settore che da tempo auspicava una riforma della disciplina legislativa ormai

risalente al 1931. Non a caso già nel corso della XIV legislatura erano stati posti all'attenzione della Camera dei Deputati diversi disegni di legge, fra cui anche uno d'iniziativa governativa, che hanno trovato convergenza in un testo unificato che, però, si è fermato in Commissione Affari Istituzionali della Camera dei Deputati.

Ciò dimostra a sufficienza come fosse ormai giunto il momento di porre mano ad un serio aggiornamento della normativa di settore, ampiamente giustificato dall'importanza assunta dalla sicurezza privata nel contesto dello sviluppo economico del Paese e della crescente domanda di sicurezza dei cittadini.

Il processo di riforma ha, poi, avuto un'accelerazione inaspettata, indotta dalla necessità di porre urgente rimedio agli effetti della sentenza del dicembre 2007, con la quale la Corte di Giustizia ha sancito un dato, di fatto, scontato: la vetustà e l'inadeguatezza della disciplina di settore, nell'ambito della quale i pur importanti interventi regolatori di carattere amministrativo curati dall'Amministrazione dell'Interno, tendenti ad adeguare il sistema della sicurezza privata alle mutate esigenze dell'utenza e degli stessi istituti di vigilanza, si sono dimostrati insufficienti, malgrado il frequente supporto della giurisprudenza Amministrativa e del Consiglio di Stato.

D'altra parte, dal monitoraggio sugli istituti di vigilanza svolto nel 2004 dal Ministero dell'Interno, dalle frequenti segnalazioni dei prefetti e dei questori, ma anche da quelle delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali e dalla committenza più qualificata, oltre che dai numerosi interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si erano evidenziate le forti criticità del settore, in particolare sotto, almeno, tre profili:

- non soddisfacente tutela del lavoro delle guardie particolari;
- inadeguatezza organizzativa degli istituti e qualità non elevata dei servizi resi;
- scarsa tutela della concorrenza e del mercato (anche relativamente agli aspetti di diritto comunitario).

Per ottemperare alla decisione del giudice comunitario, per un verso, è stato predisposto il decreto di modifica del Regolamento d'esecuzione al Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Considerato che gran parte della disciplina settore è contenuta nel Regolamento di esecuzione del TULPS del 1940 e che gran parte delle criticità evidenziate dalla Corte di Giustizia trovano origine in norme del medesimo Regolamento e nelle prassi amministrative relative, la modifica del Regolamento incide in maniera estremamente significativa sulla legge e, soprattutto, sulla sua applicazione)

#### **4.6.2 Il Decreto Legge 8 aprile 2008, nr.59**

L'articolo 4 del Decreto Legge 59/2008 (cosiddetto "salva infrazioni") è intervenuto per quegli aspetti della legislazione italiana che necessitavano di una specifica modifica di natura legislativa, intervenendo sugli articoli 134, 135 e 136 del TULPS.

Con l'art. 134-bis vengono disciplinate le modalità di rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività di vigilanza privata da parte di un'impresa legalmente autorizzata a svolgere la medesima attività in un altro Stato membro, alle medesime condizioni delle imprese e degli istituti stabiliti in Italia. L'articolo, inoltre, autorizza il Ministro dell'Interno a sottoscrivere con le competenti Autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea, accordi di collaborazione e di reciproco riconoscimento dei requisiti e delle condizioni necessarie per lo svolgimento dell'attività, nonché dei provvedimenti sanzionatori, cautelari ed amministrativi contemplati dalle disposizioni vigenti nei rispettivi ordinamenti.

L'intervento di modifica dell'art. 138 è invece finalizzato a) ad assicurare una maggiore professionalità delle guardie particolari giurate ed a migliorarne la qualificazione; b) ad introdurre una norma analoga a quella dell'art. 134-bis, da far valere per l'approvazione della nomina delle guardie particolari giurate, già

autorizzate a svolgere la medesima attività in altro Stato membro dell'Unione europea; c) ad introdurre, soprattutto, il riconoscimento alle guardie giurate della qualità di "incaricato di pubblico servizio".

Il Decreto abroga, inoltre, il comma 2 dell'art. 136 TULPS, che consentiva il diniego di licenza in funzione del numero e delle dimensioni degli istituti operanti in una provincia. In tal modo è venuta a mancare, quanto meno con riferimento ai poteri esercitabili dall'autorità di settore, ogni corrispondenza tra esercizio dell'attività e compatibilità con un controllo amministrativo sulle leggi del mercato.

Conseguentemente, per effetto delle nuove disposizioni, la licenza potrà essere negata o, se già rilasciata, potrà o dovrà essere revocata solo per:

- carenza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 134 TULPS o presenza di taluno dei provvedimenti interdettivi previsti dalle norme penali e antimafia;
- carenza o inadeguatezza della "capacità tecnica", da valutarsi anche con riferimento alle caratteristiche funzionali e dimensionali dell'istituto, con particolare attenzione ai requisiti di affidabilità dei servizi di vigilanza privata;
- superiori esigenze di ordine e sicurezza pubblica, attentamente valutate e specificamente motivate.

Si tratta, quindi, del primo grande passo della "rivoluzione" che trova il suo compimento nel D.P.R. 153/2008.

#### **4.6.3. Il DPR n. 153 del 2008**

Il Decreto, interviene sul Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., del 1940, modificando, integrando o sostituendo gli articoli dal 249 al 260, seguendo delle linee guida che, sinteticamente, riguardano: a) l'impiego del personale; b) la

funzionalità e la controllabilità degli istitutivi vigilanza; c) la concorrenzialità dei prezzi; d) l'apertura all'Europa.

Per quel che concerne l'impiego del personale la riforma si pone come obiettivo, intanto, il miglioramento della qualificazione professionale delle guardie giurate, opportunamente condivisa con le Regioni (l'art. 117 della Costituzione attribuisce loro competenza esclusiva in materia); poi, persegue l'integrale rispetto (a tutela della qualità dei servizi e della sicurezza delle guardie particolari giurate) degli obblighi contrattuali, previdenziali ed assicurativi, anche utilizzando gli strumenti previsti dalla contrattazione nazionale di categoria (le certificazioni dell' "ente bilaterale per la vigilanza privata") o dalla legislazione in materia (il DURC - documento unico di regolarità contributiva), in tal modo coinvolgendo, anche, nell'attività di controllo le parti in causa, responsabilizzandole; ancora, amplia la tutela, sempre per finalità di sicurezza, relativamente alle nuove ipotesi di mobilità aziendale previste dal testo, conseguente all'eliminazione del limite provinciale della licenza; ed infine rende più agevole reimpiego delle guardie rimaste senza lavoro, nell'ambito temporale del decreto di nomina, prevedendo a loro iscrizione in un registro istituito presso le prefetture, a disposizione dei datori di lavoro, al fine di evitare una superflua reiterazione delle procedure di accertamento dei requisiti soggettivi.

Per quel che concerne la funzionalità e controllabilità degli istituti di vigilanza, il decreto realizza il superamento del limite provinciale della licenza, anche al fine di favorire un'offerta di servizi più ampia e qualificata, lasciando alle imprese di determinare i propri ambiti territoriali, in un quadro di regole omogenee per tipologia di servizi e per ampiezza degli ambiti entro i quali si intende operare; conseguentemente attua una revisione dei sistemi di controllo, privilegiando il raccordo fra le autorità e gli organi di polizia competenti per territorio, con la possibilità per il prefetto di richiedere l'intervento di altre amministrazioni per le verifiche di specifica competenza; ed infine persegue una più elevata qualità organizzativa ed operativa dei servizi, coinvolgendo anche, per

quanto possibile, enti di certificazione indipendenti accreditati e riservando allo Stato le verifiche in ordine alla sicurezza dei servizi ed alla loro compatibilità con l'ordinamento vigente.

In ordine, invece, alla concorrenzialità dei prezzi, il Regolamento sancisce l'abbandono del principio di intangibilità delle tariffe, attribuendo alle stesse il valore di un mero "parametro di valutazione" per la verifica dei costi indispensabili per le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; ancora, prevede la decretazione ministeriale per l'individuazione di parametri oggettivi di verifica di cui il prefetto possa avvalersi a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, che tengano conto dei costi reali e complessivi per il personale, nonché di quelli indispensabili per la sicurezza delle guardie particolari giurate sicurezza e dei servizi, aderendo ai criteri di valutazione vigenti nel settore dei pubblici appalti, con riguardo all'istituto delle cosiddette "offerte anomale".

Relativamente, infine, all'apertura all'Europa, il decreto fissa la parità di trattamento per le imprese stabilite in altri Paesi comunitari, con tutte le flessibilità organizzative, dimensionali e tariffarie finora indicate, nonché la possibilità di costituire raggruppamenti temporanei o loro consorzi, nel rispetto delle autorizzazioni ottenute da ciascuna delle imprese o degli istituti associati, tenendo conto degli oneri già assolti nel Paese di stabilimento; inoltre, prevede la possibilità di svolgere servizi occasionali e temporanei o transfrontalieri senza necessità di stabilirsi nel territorio della Repubblica, previa preventiva autorizzazione del Ministero dell'Interno, non soggetta a particolari formalità.

Il Regolamento conferma il potere/dovere dell'Autorità di pubblica sicurezza di esercitare il controllo, che può riguardare eventualmente anche il sistema tariffario, al solo fine di garantire che i ribassi non riguardino né il costo del personale (nei limiti delle contrattazioni collettive di categoria e della contribuzione assicurativa e previdenziale), né "i costi per la sicurezza", in

analogia con quanto accade nella verifica delle cosiddette “offerte anomale” negli appalti pubblici.

Un altro aspetto di estrema importanza, su cui vale la pena soffermarsi, è quello della “qualità dei servizi di vigilanza”. Va sottolineato che il D.P.R. prevede, tra l'altro, il rinvio ad un decreto del Ministro dell'Interno, volto a definire una disciplina uniforme su due aspetti fondamentali della discrezionalità amministrativa, con l'intento di ridurne la portata: la “capacità tecnica” ed i “requisiti minimi di qualità” degli istituti di vigilanza.

Per l'adozione di tale decreto il Regolamento prevede di supportare il Ministro dell'Interno con il parere della “Commissione consultiva centrale per le attività di sicurezza privata”, nonché con il parere dell'Ente nazionale di unificazione - UNI.

In sostanza il nuovo Regolamento pone l'accento su di un punto che rappresenta una vera e propria “rivoluzione” nel settore della sicurezza privata che, anche se indotta dalla sentenza della Corte di Giustizia, è il momento qualificante del passaggio dal vecchio al nuovo sistema, è cioè, in altre parole, il vero segno di evoluzione e modernizzazione del settore che deve essere rappresentato da quella che è stata definita la “rivoluzione qualitativa della vigilanza privata”<sup>103</sup>.

La licenza è infatti l'esito positivo di un processo di verifica sulla capacità tecnica ed economica dell'istituto, ma prescinde da finalità di programmazione dell'attività al libero esercizio di iniziativa economica, essendo decaduto il diniego di licenza in funzione del numero e dimensionamento degli istituti. Mancando ogni corrispondenza tra esercizio dell'attività e compatibilità della stessa con un controllo amministrativo sulle leggi del mercato, si torna ad un concetto di licenza vicino alla concessione, che legittima una circostanziata serie di interventi restrittivi.

---

<sup>103</sup> Quaderno 1 , Ufficio Studi ed analisi di settore, Federsicurezza, 2009

#### **4.6.4 Servizi di vigilanza privata e portierato**

L'articolo intende 256 bis reca, tra l'altro, l'elencazione dei servizi, definiti di "sicurezza complementare", che debbono necessariamente essere disimpegnati da guardie giurate, in tal modo dirimendo una delle questioni maggiormente problematiche del settore: la differenza tra servizi di vigilanza privata e servizi di portierato.

In particolare la disposizione in esame individua con la maggiore espressività possibile e nei limiti degli articoli 133 e 134 TULPS il campo d'azione della vigilanza privata, al fine di meglio contenere i ricorrenti tentativi di prestazione di servizi concorrenziali da parte di soggetti privi del prescritto titolo di polizia (e degli oneri conseguenti), come ad esempio i cosiddetti servizi di portierato.

In particolare il comma 2 fornisce un elenco di servizi di autotutela che, in ragione della loro valenza di interesse generale, sono specificamente qualificati come "attività di sicurezza complementare", rispetto, evidentemente, a quella, primaria e generale, assicurata dagli organi di polizia, e debbono necessariamente essere disimpegnati da guardie particolari giurate, salvo diverse disposizioni di legge o di regolamento o salvo che i servizi stessi siano direttamente assicurati dalla forza pubblica. In ragione del livello di sicurezza, di qualificazione e di responsabilizzazione di tali servizi è specificamente richiesta la prestazione del giuramento di cui all'art. 250.

Il successivo terzo comma prevede, poi, che i servizi di vigilanza presso i centri direzionali commerciali sono demandati alle guardie particolari giurate solo in casi particolari, ovvero quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da tali operatori di sicurezza complementare, lasciando quindi la possibilità per il titolare dei beni di scegliere di potersi avvalere di guardie particolari giurate, ovvero di semplici portieri o guardiani non in possesso di tale qualifica.

#### 4.6.5 Il rilascio della licenza:

L'art. 257 del Regolamento si propone di:

- differenziare appropriatamente la licenza per attività di vigilanza da quella per investigazione e ricerche (comma 1);
- corredare la richiesta di licenza per le attività di vigilanza con l'indicazione:
- di tutti i soggetti interessati, in quanto, attesa la sostanziale modifica rispetto al precedente assetto riguardante l'estensione dell'efficacia dell'autorizzazione anche oltre il limite provinciale, consegue la necessità di contemplare figure responsabili intermedie (istitutore e/o direttore tecnico), oltre all'indispensabile conoscenza delle componenti essenziali della compagine societaria di riferimento;
- dell'ambito territoriale, anche in province o in regioni diverse in cui si intende esercitare l'attività;
- dei servizi che si intendono svolgere e dei mezzi e delle tecnologie che si intendono impiegare;
- del progetto organizzativo e tecnico operativo dell'istituto, corredato a sua volta dalla documentazione comprovante la capacità tecnica e la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti;
- dello schema di regolamento tecnico, da sottoporre all'approvazione del questore, che dovrà essere adeguato per mezzi e personale alla tipologia dei servizi che devono essere svolti, all'ambito territoriale richiesto, alla necessità che sia garantita la direzione, l'indirizzo unitario ed il controllo dell'attività delle guardie particolari giurate.

Il problema della regolamentazione delle tariffe viene affrontato nel regolamento in due distinte, ma collegate, disposizioni.

La prima è quella recata dal secondo comma dell'art.257 ter che prevede che l'atto di autorizzazione debba contenere anche l'attestazione dell'avvenuta

comunicazione al prefetto della tabella delle tariffe, a fini di conoscenza, prevedendo l'individuazione di parametri oggettivi per la verifica delle tariffe, finalizzata all'accertamento delle condizioni di sicurezza dei servizi e del personale, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tali parametri sono individuati secondo i criteri in vigore per la valutazione delle cosiddette "offerte anomale", nel sistema degli appalti pubblici.

#### **4.6.6. La gestione associata delle attività:**

L'art. 257 sexies, visto che sono venuti meno il limite provinciale della licenza e l'obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia, completa il quadro delle flessibilità organizzative, contemplando anche diverse ipotesi associative, in grado di estendere, indirettamente, le potenzialità funzionali degli istituti che non intendono o non possono procedere ad estensioni strutturali.

Le diverse ipotesi di associazionismo prese in considerazione dalla norma sono ammesse sulla base di due condizioni fondamentali:

- assoluta trasparenza dei rapporti di collaborazione;
- la garanzia di efficacia ed efficienza delle strutture comuni e di funzionalità dei servizi.

In particolare la disposizione in esame consente la costituzione di raggruppamenti temporanei di istituti di vigilanza o di consorzi o di studi associati di investigatori privati purché tali forme associative siano preventivamente comunicate al Prefetto .

#### **4.7 Il DM 269/2010**

Nel successivo Decreto Ministeriale emanato nel 2010 è ravvisabile la centralità del progetto organizzativo e tecnico-operativo, più volte ribadita dal Consiglio di Stato, che presuppone in vista della rilevanza della capacità tecnica, l'individuazione di un quadro preciso delle dotazioni, umane e strumentali.

Coerentemente, per le imprese europee che intendano esercitare il diritto di stabilimento, è stato ritenuto che, se i requisiti attestati dallo Stato d'origine costituiscono un presupposto sufficiente, il discorso è diverso per la capacità tecnica, che va inquadrata nella specifica situazione ove il servizio dovrà essere reso e va quindi dimostrata in altro ambito territoriale, sia per le imprese che esercitano il diritto di stabilimento, sia per le imprese straniere stabilite in Italia, sia per quelle nazionali che intendono estendere le attività in altre province.

Si comprende quindi quale possa essere l'importanza della valutazione di congruità del progetto organizzativo e tecnico delle imprese che, oltre a consentire all'autorità la necessaria valutazione sull'assetto organizzativo dell'impresa, rappresenta lo strumento indispensabile per assicurare la sostanziale parità di trattamento tra le imprese nazionali e quelle straniere, dovendo entrambe, con la progettualità connessa al servizio da espletare, dimostrare di possedere lo specifico requisito di capacità tecnica.

Una parte significativa del nuovo Regolamento questo cammino è rappresentata dai decreti attuativi delle disposizioni del Regolamento, che intervengono su questioni di vitale importanza per il settore (capacità tecnica, qualità del servizio, formazione professionale)<sup>104</sup>.

Il DM 269/2010 muove dalla consapevolezza della qualità non ottimale dei servizi resi dagli istituti di vigilanza e di investigazione privata, nonché dalla necessità di garantire il pieno rispetto dei principi fissati dal DPR 153/2008 e, in particolare: il superamento del limite provinciale della licenza, anche al fine di favorire un'offerta di servizi più ampia e qualificata, lasciando alle imprese di determinare i propri ambiti territoriali, in un quadro di regole omogenee per tipologia di servizi e per ampiezza degli ambiti territoriali entro i quali si intende

---

<sup>104</sup> Luzzi G., Paoletti A., *Le investigazioni private: guida operativa*, op. cit.

operare; il perseguimento di una più elevata qualità organizzativa ed operativa dei servizi.

Tale fine viene raggiunto attraverso un'azione di forte controllo sulla "capacità tecnica" dei soggetti che intendono offrire servizi di sicurezza privata, espressamente prevista dalla legge (art. 136, primo comma, del TULPS).

La legge prevede cioè un controllo sulle attività di vigilanza ed investigazione privata tale da assicurare sia la piena rispondenza agli interessi pubblici primari (integrità fisica e psichica, sicurezza delle proprietà e dei diritti correlati, possibilità di una pacifica vita di relazione), da qualunque soggetto l'attività venga prestata, sia l'intervento immediato ed efficace per ristabilire le predette condizioni indispensabili per la convivenza civile.

A tal fine il D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153 demanda al decreto in esame l'individuazione delle caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti di qualità degli istituti e dei servizi, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi.

Sotto il profilo formale, il Decreto si sostanzia in otto articoli e dieci allegati che ne costituiscono parte integrante:

Art. 1 - Ambito di applicazione. Descrive la disciplina contenuta nel decreto, con specifico riferimento ai profili dimensionali e di organizzazione logistica e tecnica degli istituti, gli elementi formali della domanda ed il progetto organizzativo e tecnico-operativo, stabilendo: caratteristiche minime del progetto organizzativo e tecnico operativo; requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi; requisiti professionali; modalità per la dimostrazione del possesso dei mezzi finanziari, logistici e tecnici; requisiti professionali, tecnici per gli istituti di investigazione e di informazioni commerciali,

Art. 2 - Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di vigilanza privata. L'articolo individua i parametri per la corretta applicazione del decreto, suddividendoli in:

- Classi funzionali: suddivisione dei servizi autorizzabili;
- Livelli dimensionali: suddivisione in ragione delle guardie giurate impiegate in servizi di vigilanza (partendo da un minimo di sei);
- Ambiti territoriali: suddivisione degli istituti in ragione del territorio in cui effettuano o intendono effettuare servizio. Fermo restando il superamento del limite provinciale e la rimessione della dimensione territoriale dell'istituto alle scelte imprenditoriali (iniziali o successive), la norma individua parametri di "capacità tecnica" definiti per tipologie di servizi, per ambiti dimensionali tipo ed in relazione allo sviluppo territoriale dell'attività. Il risultato deve essere un insieme omogeneo e coerente dato dalla classe funzionale, rapportata all'ambito territoriale e con un corrispondente livello dimensionale. Quindi, al variare di un elemento debbono essere riconsiderati anche gli altri. La norma inoltre reca una sintesi descrittiva di ogni servizio di vigilanza al fine di dare omogeneità all'applicazione sul territorio nazionale, evitando, come talvolta accade, che i medesimi servizi vengano definiti in maniera diversa nei provvedimenti rilasciati da differenti Prefetti, creando situazioni di confusione nell'utenza ma anche possibili pregiudizi alle aziende di vigilanza all'atto di partecipazione a gare per l'affidamento di servizi.

Vengono così definiti i servizi di: vigilanza fissa, vigilanza antirapina, vigilanza antitaccheggio, telesorveglianza, televigilanza, intervento sugli allarmi, scorta valori, trasporto valori, deposito e custodia valori.

Una voce a parte è occupata dai servizi previsti da specifiche norme di legge o di regolamento comunque svolti da istituti autorizzati a norma dell'articolo 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (ad esempio i servizi di stewarding, previsti dal D.M. 8 agosto 2007, oppure quelli di assistenza nei locali di pubblico spettacolo, di cui al D.M. 6 ottobre 2009).

L'articolo reca, poi, un'importante innovazione allorché prevede che le attività di telesorveglianza e di tele vigilanza sono servizi di gestione e controllo a distanza di segnali d'allarme e/o immagini relativi ad un bene mobile "...allo scopo di promuovere l'intervento della guardia giurata.". In tal modo, infatti, è stata superata una tipica criticità della vigilanza privata, connessa al grande sviluppo delle tecnologie per la remotizzazione del controllo e della gestione degli allarmi, consistente nell'offrire servizi di vigilanza finalizzati esclusivamente a promuovere l'intervento delle Forze di Polizia in caso di allarme.

Art. 4 – Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di investigazione privata e di informazioni commerciali. Analogo all'art.2, , classifica le tipologie di attività in cui si può estrinsecare l'investigazione privata, operando una distinzione tra il titolare di istituto di investigazione privata e/o informazioni commerciali il professionista dipendente (figura innovativa introdotta all'art. 257 bis Regolamento Esecuzione TULPS dal D.P.R. 153/2008 recependo l'evoluzione organizzativa del settore). Ma, soprattutto, la disposizione mira a distinguere nettamente l'attività di investigazioni private da quella di informazioni commerciali.

L'attività di informazioni commerciali, infatti, è caratterizzata dalla raccolta di dati relativi alle imprese, concernenti i bilanci, i debitori protestati, i riferimenti anagrafici delle imprese e dall'aggregazione dei dati raccolti, indispensabile agli imprenditori nelle decisioni operative.

Il servizio di informazione economica alle imprese comporta la circolazione di dati e notizie sul sistema economico e soddisfa le finalità di pubblico interesse correlate allo sviluppo del sistema imprenditoriale ed alla trasparenza del mercato: si tratta, in definitiva, di un servizio volto a ridimensionare quanto più possibile la sfera del rischio correlata al credito, in ogni suo aspetto, a cui è estranea un'attività di tipo propriamente investigativo.

La licenza per le attività d'investigazione privata ed informazioni commerciali, rilasciata dal Prefetto della provincia in cui il titolare ha eletto la

sede principale dell'attività, autorizza il titolare ad operare su tutto il territorio nazionale. Art. 5 - Qualità dei servizi di investigazione privata e di informazione commerciale. Analogo all'art.3, descrive i servizi di investigazione privata e d'informazioni commerciali autorizzabili, nel rispetto della legislazione vigente e senza porre in essere azioni che comportino l'esercizio di pubblici poteri, riservate agli organi di polizia ed alla magistratura inquirente. In particolare vengono definite e descritte nei tratti salienti le attività d'indagine: in ambito privato, in ambito aziendale, in ambito commerciale, in ambito assicurativo, difensiva, quelle previste da leggi speciali o decreti ministeriali, caratterizzate dalla presenza stabile di personale dipendente presso i locali del committente. Analogamente viene definita e descritta l'attività d'informazioni commerciali.

La disposizione in esame supera, poi, la criticità legata alla mancanza di una chiara evidenza degli atti che possono essere compiuti dagli investigatori, in particolare per quel che concerne alcune attività non compiutamente definite dalle norme istitutive, come ad esempio pedinamenti (anche a mezzo di rilevazioni elettroniche con apparecchiature GPS), appostamenti e riprese fotocinematografiche, che danno luogo ad atti atipici.

**Allegato B** - Requisiti professionali minimi del titolare della licenza, dell'Istituto, del Direttore Tecnico per la vigilanza privata. Descrive i requisiti di studio e di esperienza minimi necessari per ricoprire le indicate funzioni.

In particolare la disposizione prevede il titolo di studio di licenza di scuola media superiore, nonché aver ricoperto documentate funzioni direttive nell'ambito di istituti di vigilanza privata, con alle dipendenze almeno venti guardie giurate, per un periodo di almeno tre anni, ovvero, in alternativa, aver conseguito master di livello universitario in materia di sicurezza privata che prevedano stage operativi presso istituti di vigilanza privata. Anche la pregressa esperienza presso le Forze di Polizia è stata considerata, con il limite però di un comprovata esperienza nel settore della sicurezza privata, per un periodo di almeno cinque anni.

La disposizione inoltre, dettando regole univoche per la predisposizione del progetto organizzativo e tecnico-operativo, mira a realizzare un sistema omogeneo sul territorio nazionale, comprimendo, su questo punto, la discrezionalità dell'Autorità di p.s. nella valutazione delle istanze; contestualmente il soggetto che predispose il progetto tecnico-organizzativo può contare su di una sostanziale parità di trattamento in qualunque provincia venga presentata l'istanza di autorizzazione.

Il progetto organizzativo e tecnico-operativo dovrà illustrare dettagliatamente:

- l'ambito territoriale in cui si intende operare;
- il luogo ove l'imprenditore intende stabilire la sede principale, le eventuali sedi secondarie e la centrale operativa dell'istituto;
- le tecnologie che intende impiegare;
- la natura dei servizi che l'istituto intende svolgere;
- il numero delle guardie che si ritiene di dover impiegare; la disponibilità economica-finanziaria per la realizzazione del progetto;
- i requisiti dell'impresa e del richiedente la licenza.

La linea scelta dal Decreto, peraltro, appare coerente con il consolidato orientamento della giurisprudenza che già faceva distinzione tra la mera vigilanza passiva e attività di "di vigilanza attiva - che possono comportare l'uso delle armi, la prevenzione e l'immediata repressione dei reati in concorso con le forze dell'ordine, che ricadono nel regime di controllo e di autorizzazione previsto dagli artt.133 e seguenti del t.u.l.p.s....", ritenendo tali compiti come assimilabili a quelli svolti "...dagli appartenenti alla forze di polizia e distinta, e distinguendoli per tale ragione, dalla attività di portierato la quale si caratterizza invece per essere destinata a garantire l'ordinata utilizzazione dell'immobile da parte dei fruitori

senza che vengano in alcun modo in rilievo (se non in via del tutto mediata ed indiretta) finalità di prevenzione e sicurezza<sup>105</sup>

**Allegato G** – Requisiti professionali minimi e di capacità tecnica del titolare di licenza di investigazione privata. In analogia con la previsione dell'Allegato B, per gli istituti di vigilanza privata, descrive i requisiti di studio e di esperienza minimi necessari per ricoprire le indicate funzioni. In particolare la disposizione, al comma 1, prevede il titolo di studio della laurea almeno triennale in specifiche discipline (lett. a), l'aver svolto con profitto un periodo di pratica, per almeno un triennio, presso un investigatore privato, autorizzato da almeno cinque anni, in costanza di rapporto di lavoro dipendente e con esito positivo espressamente attestato dallo stesso investigatore, nonché aver partecipato a corsi di perfezionamento teorico-pratico in materia di investigazioni private ad indirizzo civile, organizzato da strutture universitarie o da centri di formazione professionale, riconosciuti dalle Regioni e accreditati presso il Ministero dell'Interno, ovvero aver svolto documentata attività d'indagine in seno a reparti investigativi delle Forze di polizia, per un periodo non inferiore a cinque anni e aver lasciato il servizio, senza demerito, da non meno di un anno e non più di quattro anni.

La disposizione in esame mira a realizzare l'evoluzione dell'attuale investigatore, creando la figura del professionista dell'attività investigativa privata, al fine di rispondere sia ad un'esigenza di qualificazione da tempo manifestata dagli interessati ma, soprattutto, ad una richiesta di maggiore affidabilità della categoria, sempre nell'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica, la cui tutela è rimessa a questa Amministrazione.

---

<sup>105</sup> Cfr. Cassazione Penale – Sez.I, sentenza nr.14258 del 12 aprile 2006; Consiglio di Stato – Sez. VI – sentenza nr.654/06, 14 febbraio 2007; TAR della Lombardia – Sez.III – sentenza nr.1674/2010 del 25.5.2010.

Da qui la rigorosa disciplina contemplata per questa attività e la previsione di un penetrante controllo sull'esercizio della stessa ma anche la necessità, recepita dal testo in esame, di precise garanzie in termini di formazione e di qualificazione professionale degli investigatori privati, titolari di licenza e dipendenti.

#### **4.8 I servizi dei "buttafuori" nei locali e degli stewart negli stadi**

Il DM ha avuto il merito di sdoganare definitivamente alcune attività di sicurezza per farle rientrare in un contesto normativo più razionale e legato alle autorizzazioni di polizia ex art. 134 TULPS, pur lasciandole regolate da decreti ministeriali, alcuni dei quali ancora in via di definizione.

La legge n. 94 del 2009 autorizza l'impiego di personale privato per i servizi di controllo (i cosiddetti "buttafuori") nelle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi.

Si tratta di personale al quale è inibito l'uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica, che deve essere iscritto in un apposito elenco (al quale devono necessariamente attingere i soggetti che intendono avvalersi degli addetti ai servizi di controllo) tenuto dal prefetto competente per territorio, chiamato quest'ultimo a vigilare sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e sulle modalità di espletamento del servizio; al medesimo prefetto per tale ragione i gestori dei locali devono preventivamente comunicare l'utilizzo degli addetti.

La fissazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco, delle modalità per la selezione e la formazione del personale, degli ambiti applicativi e del relativo impiego è rimessa ad un decreto del ministro dell'interno.

Inedita forma di "sicurezza privata" quella dei buttafuori, operanti al di fuori dello spazio riservato alla "vigilanza privata, che anticipa nel testo della legge la

disciplina delle cd. ronde, volta invece a coinvolgere i cittadini negli interventi pubblici per la sicurezza del territorio<sup>106</sup>.

Nell'ambito delle misure volte a prevenire e contrastare il fenomeno della violenza nelle manifestazioni sportive la Legge n. 401 del 1989 già avevano previsto la figura dell'addetto della società organizzatrice dell'evento sportivo (cosiddetto steward), al quale sono demandati compiti di sicurezza che comprendono, tra l'altro, la verifica del possesso, da parte del pubblico, di regolare titolo di accesso allo stadio; l'accoglienza e l'instradamento degli spettatori, l'eventuale attivazione delle procedure inerenti alla pubblica incolumità ed alle emergenze; il presidio dei varchi di accesso all'impianto; il controllo del rispetto del "Regolamento d'uso" dell'impianto dove si svolgono le manifestazioni sportive. Gli steward, ai quali la legge n. 210 del 2005 ha riconosciuto la tutela giuridica prevista per gli incaricati di pubblico servizio, durante lo svolgimento delle loro mansioni, indossano una casacca, e non possono portare armi o altri oggetti atti ad offendere, né esercitare pubbliche funzioni, riservate agli organi di polizia dello Stato.

Per garantire la professionalità degli steward impiegati dalle società sportive nei servizi di controllo degli spettatori, il legislatore ha demandato al Ministro dell'interno l'adozione di un decreto per stabilire le modalità di selezione, formazione e di collaborazione con le forze dell'ordine. Il successivo decreto ministeriale attuativo dell'8 agosto 2007 ha chiarito, tra l'altro, che i servizi di controllo devono essere assicurati dalle società organizzatrici direttamente ovvero avvalendosi di istituti di sicurezza privata autorizzati a norma dell'art. 134 del TULPS..

---

<sup>106</sup> Pajno A., Antonelli L., *La sicurezza urbana tra editti e ronde* Astrid. Dal sito: <http://www.astrid-online.it/>

## **CAPITOLO 5 - LA SICUREZZA PRIVATA NEL MERCATO**

---

L'emergenza politica del problema sicurezza si sviluppa oggi nel mondo occidentale in un contesto di profonda crisi economica e politica.

E' presente una percezione diffusa della crescente sproporzione tra bisogno di sicurezza - come domanda sociale - e governo pubblico della stessa - come offerta pubblica in regime di monopolio - e in questo contrasto si è assistito alla crescita del mercato assicurativo.

In questa fase emerge la sicurezza come diritto autonomo di nuova generazione sulle ceneri di una passata cultura che aveva confidato che nella tutela operata dallo Stato sociale dei diritti fondamentali si potesse produrre, quale effetto, il bene della sicurezza di tutti ed indistintamente i consociati. Se la sicurezza dei cittadini si fa diritto, essa si definisce come bene privato, anche quando tutelato pubblicamente<sup>107</sup>.

### **5.1 L'ingresso del privato nella sicurezza**

La regolazione dell'offerta di sicurezza è di due tipi: politica (realizzata dallo stato e/o altri poteri pubblici) ed economica (realizzata dal mercato).

Sino tutto il Ventesimo secolo in Europa la sicurezza è stata garantita dallo Stato in condizioni di monopolio, in particolare per quanto riguarda la sicurezza strategica o pubblica.

Nel quadro del sistema di sicurezza l'originaria configurazione della polizia moderna è avvenuta nel segno della pubblicizzazione, come affermazione del monopolio della forza pubblica nel controllo sociale formale.

Nella società dell'insicurezza che caratterizza la fase matura della modernità, invece, l'economia politica ha prodotto, progressivamente, una nuova divisione

---

<sup>107</sup> Pavarin M., *Nota redazionale* in Bertaccini D., *La sicurezza privata in Emilia Romagna - Rapporto di ricerca*, op. cit.

del lavoro securitario dando luogo ad un fenomeno di pluralismo poliziale con cui si è superata la precedente separazione tra la sfera pubblica e quella la privata.

Nella letteratura sociologica è ravvisabile una evidente lacuna degli studi poliziali, in merito al rapporto complesso tra pubblico e privato. Diversi autori sollecitano una maggiore attenzione verso tale ambito di *police studies* per contribuire ad un arsenale concettuale in grado di catturare la complessità del rapporto pubblico-privato, in particolare a proposito dei diversi contributi alla sicurezza locale.

Una presenza significativa di privati, invece, era già rilevabile per quanto riguarda la sicurezza sociale (assicurazioni sanitarie o pensionistiche), soprattutto negli Stati Uniti.

Dopo una schiacciante prevalenza dello Stato, a partire dall'ultimo ventennio del Ventesimo secolo il mercato ha guadagnato terreno a vista d'occhio e sta conquistando lo stesso Vecchio Continente, già roccaforte della presenza pubblica, tanto nella sicurezza sociale quanto nella sicurezza strategica.

Perfino nell'ambito della difesa e delle forze armate - l'impresa privata offre con crescente successo le proprie prestazioni. Già fenomeno relativamente marginale negli Stati Uniti, le *Private Military Companies* si diffondono ogni giorno di più con i loro servizi, il loro personale e le loro tecnologie, completando l'attività delle forze armate in ambiti sempre più numerosi e nevralgici<sup>108</sup>.

Ma dove la presenza dell'iniziativa privata maggiormente visibile e diffusa, non solo in America ma anche in Europa, nell'offerta di protezione di contro alle minacce della criminalità urbana. Nei confronti di reati quali furti, rapine, violazioni di domicilio, incursioni informatiche esiste oggi un'offerta vasta e articolata di contromisure che comprende sistemi di allarme, videosorveglianza e anti-intrusione per abitazioni, esercizi commerciali e aziende, programmi informatici, vigilanza umana diretta e indiretta.

---

<sup>108</sup> Battistelli F., *La fabbrica della sicurezza*, op. cit.

Tale offerta di beni e di servizi per la sicurezza individualizzata dispone anche di una propria teoria, formata dall'insieme di assunti e di precetti che va sotto il nome di "prevenzione situazionale". Date le sue finalità pratiche, l'approccio situazionale azzerava l'analisi sulle cause strutturali della sicurezza (siano esse di natura individuale come per la criminologia clinico-forense, o di natura collettiva come per la criminologia di taglio sociologico) e si concentra sull'obiettivo che quello di evitare che il cittadino - in veste in questo caso di cliente - divenga vittima di un reato.

La motivazione economica e l'ispirazione utilitaristica che la caratterizzano la pongono al riparo dalle critiche di lasciare inalterate le condizioni che generano la criminalità: aspetto che esula dall'ottica del fornitore privato, il cui scopo è la soddisfazione del cliente.

## **5.2 Sicurezza privata e privatizzazione della sicurezza**

Si intende per sicurezza privata (*private security*) e in particolare la sicurezza privata esterna o sicurezza privata per contratto (*contract security*) il settore imprenditoriale orientato al profitto che fornisce personale, strumenti e procedure per prevenire e affrontare i rischi e i danni alle persone e alle cose.

Per la nostra realtà nazionale si utilizza la locuzione "sicurezza privata" con particolare riferimento alla dimensione sistemica complessiva, mentre la terminologia "vigilanza privata" ha uno specifico riguardo alla sua componente sistemica interna, nella consapevolezza che la prima espressione rappresenta anche a livello terminologico il presente, e forse ancora di più il futuro, della realtà concreta di quanto il nostro ordinamento riconosce ancora solo nella forma lessicale e normativa della seconda.

Nel contesto funzionale della sicurezza privata spesso si adottano i termini sorveglianza e vigilanza come sinonimi sia per le accennate ragioni espositive, che per la loro comune diffusione nella normativa e nella dottrina nazionale,

sottolineando che il primo concetto è particolarmente adattabile allo sviluppo delle tecnologie securitarie.

Con privatizzazione della sicurezza, nella componente mercantile e lucrativa, è invero possibile riferirsi a due differenti processi.

Da un lato la privatizzazione (di elementi) del sistema punitivo, come il fenomeno dell'affidamento a privati dello svolgimento di indagini giudiziarie, del controllo elettronico di persone sottoposte a restrizioni della libertà ovvero del sistema carcerario nel suo insieme o in alcune sue componenti.

Dall'altro la commercializzazione del controllo sociale, come il fenomeno imprenditoriale privato dei servizi di sicurezza della vigilanza locale, della telesorveglianza, del pronto intervento, del trasporto valori, dell'antitaccheggio, e altri ancora.

Le nostre società sono sempre più caratterizzata da processi e pratiche di frammentazione e complessità. A loro interno sono in movimento anche temi e fenomeni prima tradizionalmente assestati e differentemente percepiti e trattati, e tra questi la sicurezza è certamente tra i più emergenti e significativi<sup>109</sup>.

In comune alle differenti realtà nazionali e culturali è certamente la loro rappresentazione come società d'insicurezza, per le specifiche forme di descrizione e interpretazione dei fenomeni criminali e sociali che concorrono alla definizione di diffusi stati d'insicurezza oggettiva e soggettiva vissuti dalle persone che appartengono alle società contemporanee.

Inoltre, nelle società dell'insicurezza si è implementato una divisione del lavoro securitario che necessita di essere analizzata secondo i suoi differenti profili dimensionali e dinamici più qualificanti.

---

<sup>109</sup> Bertaccini D., *La sicurezza privata in Emilia Romagna – Rapporto di ricerca*, op.cit.

### 5.3 Sorveglianza e prevenzione

L'economia politica della sicurezza privata orienta verso un'analisi della sorveglianza come concettualizzazione funzionale della natura e dello scopo della sicurezza privata nella società contemporanea.

Oggi il bisogno della sicurezza privata si soddisfa attraverso la prevenzione dei danni e non tramite la prevenzione della criminalità. Il tentativo è di praticare le differenti forme di prevenzione dell'anticipazione, evitazione e gestione dei rischi secondo un controllo sociale privato fatto oggi di tecnoprevenzione<sup>110</sup>.

Le macchine, i *computers*, la rete e le assicurazioni non sono peraltro ancora riusciti ad eliminare l'importanza del potere e legittimazione delle organizzazioni e dei soggetti assicurativi privati per dominare i comportamenti e i fenomeni devianti indesiderati.

La nostra società si caratterizza sempre più per la diffusione massiva della tecnologia applicata alla sicurezza del presente, prima ancora del futuro, della società dei rischi e delle paure è nella tecnoprevenzione come produzione e gestione della sicurezza (bisogni, problemi, soluzioni) da parte di organizzazioni e operatori professionisti e specialisti.

L'evoluzione della tecnoprevenzione è fondata sull'estensione di servizi tecnologicamente supportati di telesorveglianza video, audio, ambientale, posizionale; sull'associazione operativa tra persona e tecnologia nello svolgimento di servizi assicurativi integrati; la dominazione del mercato da parte di gruppi di imprese, come forma di integrazione verticale secondo i differenti settori produttivi e commerciali interessati alla merce sicurezza, e cartelli di imprese, come forma di integrazione orizzontale secondo i differenti livelli territoriali di competizione imprenditoriale.

---

<sup>110</sup> Dieu F. *La sécurité à l'heure de nouvelles technologies de contrôle: l'exemple de la vidéosurveillance en France*, in Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza, Vol. 3-4 2009-2010

La tecnologia è senz'altro elemento strategico e indispensabile dell'innovazione e del progresso della conoscenza nel campo della sicurezza e dell'elaborazione di soluzioni di sicurezza. Ma sicurezza è anche protezione contro i rischi generati dallo sviluppo tecnologico, dai suoi fondamenti e dalle sue pratiche.

In considerazione della considerevole, situazione quantitativa e qualitativa della regolazione della pubblica amministrazione sulle applicazioni tecnologiche securitarie e sulla sicurezza privata, oggi è reale il pericolo per le libertà e i diritti delle persone e delle comunità, soprattutto per la possibilità di sviamenti delle finalità dei soggetti e delle attività della sicurezza privata, e conseguentemente diventa ancora più concreta la questione del controllo democratico su tale settore internazionale del primo concetto, particolarmente adattabile allo sviluppo delle tecnologie di sicurezza.

Con riguardo alle caratteristiche proprie del sistema di sicurezza, occorre sottolineare anzitutto la dimensione organizzativa caratterizzata dalla compresenza di numerose agenzie e figure professionali che si occupano di sicurezza. Basti considerare i corpi nazionali e quelli locali della polizia pubblica a competenza generale, le strutture specializzate della pubblica amministrazione con funzioni poliziali, gli istituti privati di vigilanza e di investigazione, le imprese che producono materiali e offrono servizi di sicurezza, con i loro addetti poliziotti, ispettori, guardie, specialisti, tecnici.

Dentro questa dispersione dell'orizzonte organizzativo, permangono significative incertezze negli ordinamenti di *civil law*, in particolare sulla qualifica e i poteri degli addetti, e profondo dibattito, soprattutto nei contesti di *common law*, sul complessivo inquadramento di numerosi operatori poliziali di settore, specie dell'economia e del sociale, che non appartengono alle agenzie pubbliche di polizia, a livello centrale o locale<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Recaneses i Brunet A., *Le polizie*, in Selmini R (a cura di), *La sicurezza urbana*, op. cit.

Ma la questione problematica che accomuna i diversi contesti giuridici riguarda, piuttosto, l'esistenza di una precisa ed effettiva dicotomia strutturale tra pubblico e privato, cui si affianca comunque una compatibilità dell'organizzazione in forma imprenditoriale col riconoscimento di una funzione di natura pubblicistica nel campo della sicurezza, tenuto conto dei tipi di servizi svolti, dei luoghi interessati dalle attività, dei controlli che sono previsti, dei rapporti con altre agenzie e dello spirito privatistico nella professione.

La presenza di numerosi soggetti che si dedicano professionalmente alla sicurezza va connessa poi alla dimensione finalistica, posto che il criterio decisivo per la divisione del lavoro securitario rimane, comunque, l'orientamento teleologico.

Si ritiene che i soggetti propriamente pubblici perseguano interessi generali, quelli strettamente privati interessi particolari o egoistici, mentre i soggetti appartenenti a vario titolo allo spazio mediano interessi collettivi o comuni.

Tale ultima definizione identifica, tuttavia, non una categoria strutturale autonoma, quanto piuttosto una fascia mutevole, tra il confine ontologico e quello deontologico degli interessi adempiuti dalle due forme strutturali di professioni securitarie. Peraltro, nella stessa moltiplicazione e differenziazione degli interessi, dentro e tra le sfere pubblica e privata, che si apprezza il profondo cambiamento del profilo securitario nella società contemporanea.

Nel contesto di accentuata proliferazione di soggetti securitari, la dimensione funzionale si scontra peraltro con l'assenza di una precisa e aggiornata definizione normativa delle rispettive attribuzioni. Va osservato che, se la polizia pubblica investita di regola di un mandato omnicomprendivo, per definizione generale e indefinito, anche la sicurezza privata si incarica in concreto di una notevole varietà di servizi, che vanno dal presidio fisso alla vigilanza periodica, dalla telesorveglianza o teleallarme al pronto intervento, dall'antitaccheggio all'antirapina, dalla scorta valori a quella personale.

Di conseguenza, il fenomeno in esame interessa, in parte minore, alcune figure pubbliche, come per i compiti propri delle polizie locali nei contesti europei continentali e per la ripartizione delle competenze tra polizie locali e polizie centrali negli ordinamenti federali, ma in parte maggiore le tante figure private, come per i servizi delle imprese di tecnologie assicurative e le agenzie di sicurezza e di investigazione privata.

A proposito della sicurezza privata, nonostante la comunque limitata gamma dei compiti ad essa riconosciuti, ma in presenza della crescita di settori più o meno integrati di servizi personali, strumentali e misti, i principali fronti aperti afferiscono, per un verso, alle sovrapposizioni tra le attività assicurative pubbliche e private, ad esempio nel campo dei servizi di allarme, di pronto intervento e di antirapina, mentre per altro verso alle trasformazioni che talune attività assicurative hanno avuto nella loro concreta estrinsecazione, per esempio sul terreno della sorveglianza a distanza di luoghi, mezzi persone.

Si tratta di profili capaci, nel loro insieme, di definire degli spazi funzionali di concreta anomia giuridica e sociale, quindi di potenziale conflitto istituzionale e operativo.

Alle carenze definitorie degli ambiti funzionali, si affianca inoltre la situazione problematica della dimensione potestativa delle figure assicurative.

La questione viene in rilievo tanto tra la moltitudine di soggetti pubblici, che non ricevono una competenza generale o permanente nei settori della polizia amministrativa o giudiziaria, quanto per il novero di soggetti privati, che possono mutuare qualifiche diverse a seconda degli atti compiuti e delle responsabilità previste, tra la fornitura di servizi e la limitazione di libertà o la compressione di diritti.

Nonostante i differenti approcci tra gli ordinamenti di *common law* e quelli di *civil law*, una comune criticità emerge a proposito dell'eventualità che, a fronte del trasferimento o dell'estensione di servizi della polizia pubblica alla polizia privata, a quest'ultima siano concessi analoghi o adeguati poteri.

La strategia del riconoscimento di potestà autoritative, vincolate dal punto di vista funzionale a consentire l'autonomo svolgimento delle attività dell'istituzione di appartenenza, ha avuto infatti una notevole estensione nell'ambito pubblico, tipico dello stato sociale della seconda metà del secolo scorso.

In relazione alla sfera privata, propria dello stato sicuritario nella realtà contemporanea, la questione si presenta invece di originale delicatezza, perché vi sono ancora fondamentali nodi da sciogliere, quali la natura degli operatori della vigilanza privata e i confini dei loro poteri nello svolgimento di attività di prevenzione e di repressione penale come l'antitaccheggio e l'investigazione, che rappresentano questioni strettamente legate all'esercizio della forza e al funzionamento del sistema punitivo, e come tali faticano a trovare nella disciplina legislativa, nel diritto giurisprudenziale e nella pratica quotidiana una sistemazione razionale e garantista.

La portata evolutiva che connota il complesso della sicurezza si esprime, infine, nella dimensione spaziale propria del recente fenomeno del controllo sociale diffuso o collettivo, che si riferisce soprattutto alla sorveglianza di proprietà private di massa.

Si tratta di spazi privati o istituzionali a vita collettiva o pubblica, come grandi centri commerciali, parchi divertimenti, complessi residenziali o centri polifunzionali, che vengono frequentati abitualmente dal pubblico, secondo le necessità o le scelte dei privati o delle istituzioni che ne sono proprietari o gestori<sup>112</sup>.

Le operazioni in comune rappresentano una forma di condivisione simbolica, anche se con sensibili diversità in relazione alla concreta divisione del lavoro sicuritario propria di ciascun contesto. E' comunque difficile rilevare vere e proprie attività di sicurezza concertate dal punto di vista finalistico e organizzativo. Si assiste, piuttosto, all'attribuzione alla sicurezza privata di

---

<sup>112</sup> Carrer F., *La polizia nel terzo millennio*, op. cit.

compiti di natura esecutiva o emergenziale in attività della sicurezza pubblica, siano di polizia amministrativa, di polizia giudiziaria o di ordine pubblico. Ciò rappresenta l'effetto della riserva di comando e di deferenza cui il poliziale pubblico non può simbolicamente rinunciare, anche dinnanzi a un poliziale privato cui siano riconosciuti formalmente segmenti importanti del governo dell'ordine sociale.

Il processo di confronto che si instaura dentro la dinamica competitiva avviene secondo criteri di produttività e di legittimazione, in funzione della mobilitazione delle risorse securitarie istituzionali e individuali proprie di un mercato assicurativo complesso, le cui diverse anime pubbliche e private risultano governate da alcune leggi comuni ma da molte regole peculiari .

La sicurezza privata si mostra ben consapevole di tale logica, anzi convinta dei suoi vantaggi sulla maturazione del settore e sull'integrazione del privato in un comune sistema di sicurezza, mentre la sicurezza pubblica si evidenzia sensibile alle ricadute di tale dinamica sul suo universo e nel rapporto con la società in termini di recupero di risorse e di managerializzazione della gestione<sup>113</sup>, pur senza vedere in genere nella sicurezza privata una grande insidia e senza attribuirle molte possibilità di profondi cambiamenti degli assetti esistenti.

Diverso discorso riguarda invece la partecipazione della sicurezza privata alla sicurezza senza specificazioni, alla stregua della dinamica complementare nei confronti della sicurezza pubblica.

Al centro della discussione risulta la concezione del ruolo della sicurezza privata, come complesso di figure e di pratiche legali di controllo sociale, nel contesto di un mercato economico e politico della sicurezza: si tratta di cogliere l'evoluzione un dispositivo privatistico non pi riconducibile soltanto al potere disciplinare legato alla patrimonio, nella forma del diritto di autodifesa anche

---

<sup>113</sup> Campese E., *Gestione di Security Aziendale*, op. cit.

annata da parte del singolo proprietario, ma ad un potere collettivo di tipo complementare rispetto all'ordinamento assicurativo pubblico, in funzione del comune dovere di difesa sociale.

La condivisione della tesi della complementarità dipende dalla specifica interazione tra la capacità economica, la disciplina regolativa e le percezioni collettive, all'interno del tessuto sociale in cui si colloca ciascun dispositivo assicurativo privato. Ad ogni modo, rimane di certo una concezione molto feconda, alla luce dell'estensione della privatizzazione della sicurezza, tanto pubblica quanto privata.

## **5.4 Il mercato della sicurezza privata**

---

Per interpretare le tendenze della sicurezza privata muoviamo quindi dalla principale tesi costitutiva della ricerca, ovvero quella secondo la quale con tutte le relative peculiarità e limitazioni di natura normativa, politica, economica e sociale, la sicurezza privata è un mercato, del quale è utile percorrere le principali dinamiche della domanda, dell'offerta, della regolazione.

Nella verifica di tale assunto opereremo una sintesi sinergica dei contenuti precedentemente esposti provenienti dalle differenti fonti empiriche coinvolte, e quindi una loro critica teorica e pratica.

### **5.4.1 L'evoluzione della domanda**

La domanda di sicurezza privata ha subito negli ultimi decenni – e soprattutto nei recenti anni novanta – una duplice trasformazione. La prima è stata tipologica e radicale e riguarda il servizio: nessuno crede più alla vigilanza privata della guardia giurata in bicicletta o in auto di ronda notturna per lasciare il biglietto di controllo.

La domanda odierna è fatta di bisogni di sicurezza più specifici, diffusi, complessi, ma è anche fatta di necessità di controllo, verifica, valutazione dei costi e dei benefici dei servizi richiesti ed espletati. La seconda trasformazione è stata soggettiva e di orientamento al cliente. L'universo imprenditoriale è sempre la fonte principale della domanda di servizi alle imprese di sicurezza, tanto per i servizi tecnologicamente avanzati, la cui diffusione hanno assecondato quando non anche guidato, quanto per servizi tradizionali come il trasporto e scorta valori, che sono sostanzialmente solo delle imprese. I proprietari singoli o associati, specie di beni immobili, sono certamente la realtà più importante, ma anche più volubile e meno redditizia, almeno sino al raggiungimento di una, non così prossima, soglia critica di diffusione più capillare nel territorio, e stabile nel

tempo, dei servizi con maggiore contenuto di tecnologia e minore impiego di personale.

E ciò anche in considerazione del fatto che ad oggi non è avvertibile una relazione significativa tra gli indici di delittuosità e di insicurezza e il livello quantitativo e qualitativo dell'espansione della sicurezza privata; quanto piuttosto soltanto un legame diffuso e indefinito tra la crescente preoccupazione per la sicurezza personale e sociale, e la richiesta di interventi di sicurizzazione.

I soggetti pubblici costituiscono invece il settore la cui domanda alla sicurezza privata ha già sostanzialmente esaurito la propria funzione espansiva di tale mercato, almeno sino alla privatizzazione normativa di competenze strategiche, come quella del controllo di ambiti territoriali diffusi. E ciò in virtù di una logica imprenditoriale, nel senso dell'esclusivo perseguimento del principio dell'economia dei costi, che ha pervaso anche i settori non economici delle istituzioni pubbliche e che ha condotto ad una diversione di taluni servizi di sicurezza tradizionali, come le attività di controllo degli accessi e della sorveglianza di luoghi aperti al pubblico, verso figure non professionali, interne, quali personale generico, o esterne, quali dipendenti di società di servizi.

#### **5.4.2 Evoluzione dell'offerta**

L'offerta di sicurezza privata è stata protagonista di una complessa evoluzione. La prima dimensione riguarda imprese e addetti della vigilanza privata: nei numeri l'offerta di sicurezza privata ha avuto una crescita esponenziale soprattutto negli anni settanta, sia delle imprese che degli addetti, mentre dagli anni ottanta tale propensione incrementale non si è esaurita, ma si è andata attenuando<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup>Bertaccini D., *La sicurezza privata in Emilia Romagna – Rapporto di ricerca*, op.cit.

Il mercato della sicurezza privata appare quindi aver sostanzialmente abbandonato la decisa tendenza incrementale delle imprese e soprattutto dei dipendenti privati in divisa, ancora propria parzialmente solo delle forze e del personale di polizia pubblici.

La seconda dimensione concerne i servizi della sicurezza privata. La vigilanza privata ha sostanzialmente integrato, la sua funzione di sorveglianza in loco con quella di sorveglianza a distanza; l'operatore come guardiano con quello di unità d'intervento; il servizio come personale-di/da uomini con quello impersonale-complesso tecnologia/persona.

La terza dimensione attiene alla politica imprenditoriale della sicurezza privata.

Appare essersi affermata e consolidata la tendenza del mercato delle imprese di sicurezza ad assecondare le necessità del capitale applicato alla sicurezza attraverso massicci investimenti, soprattutto nella tecnologia e nelle dotazioni strumentali per la copertura delle nuove possibilità offerte dal mercato emergente dei servizi integrati.

Razionalizzazioni imprenditoriali con integrazioni verticali (formazioni di gruppi integrati di imprese di tutti i settori coinvolti nella gestione della sicurezza, relativi alla produzione, installazione, manutenzione, centrale operativa, pronto intervento) e orizzontali (formazione di cartelli di imprese a livello regionale, nazionale e internazionale).

Con ciò si è asserito sostanzialmente che, nell'ambito della polizia di sicurezza, alla polizia pubblica vanno le cariche ai manifestanti e ai tifosi, mentre alla vigilanza privata la sicurezza vicina ai cittadini, quasi la sicurezza intima, e infatti è con fierezza che si è evidenziato che solo al proprio istituto di vigilanza privata di fiducia si danno le chiavi di casa o dell'impresa, e solo così la sicurezza è garantita; ma con altrettanta facilità ci si è espressi a favore, e con convinzione e speranza, di una futura, se non presente, diffusione di servizi di controllo del

territorio di zone o quartieri, di attività nell'ambito di stazioni, aeroporti e altre realtà affini, affidati alla vigilanza privata.

E' ovvio il tentativo della sicurezza privata, in quanto attività imprenditoriale di allargare la domanda, di minimizzare i costi, di massimizzare i benefici, per gli interessati. In questo senso vanno le esperienze avviate e in progettazione di televideosorveglianza e pronto intervento con servizio mobile in loco in realtà territoriali diffuse, sull'onda di consolidate esperienze internazionali anche se in differenti contesti sociali e culturali.

La questione del deficit di formazione culturale professionale è uno dei più importanti buchi neri della galassia della sicurezza privata (non solo nel settore della preparazione giuridica, ma anche in quelli strategici delle tecniche operative e delle applicazioni tecnologiche), e anche uno degli aspetti di maggiore omogeneità nei differenti contesti nazionali e culturali nei quali i fenomeni della sicurezza privata si sono affermati.

I rapporti tra operatori delle forze di polizia e della vigilanza privata si presentano, dal punto di vista funzionale, intensi sostanzialmente solo con le due principali forze nazionali a competenza generale, permanente e qualitativamente peggiori con le polizie locali. Questi elementi evidenziano per il primo aspetto una difficile situazione locale, dove con gli operatori delle polizie municipali che concretamente sono spesso tra i protagonisti dell'implementazione delle politiche locali sulla sicurezza non si sono ancora stabilite pratiche e culture comuni e collaborative.

Nella sicurezza privata ci sono esempi di sostanziale monopolio; di concentrazioni di imprese, di spartizioni del mercato secondo le tipologie dei servizi offerti.

La spinta verso un più esteso confronto tra privato e pubblico sul terreno dei servizi di sicurezza non è affatto affiancata da un'altrettanto penetrante valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle rispettive risorse, specialmente laddove nel pubblico vengono in causa maggiormente l'organizzazione e l'impiego

delle accennate risorse e nel privato esiste soprattutto la fondata questione di legalità nella gestione d'impresa e nello sfruttamento della forza lavoro.

Le parole più chiare e più condivise della sicurezza privata sono proprio nel senso di avere bisogno di una legittimazione sociale e istituzionale per espandere e migliorare il proprio mercato.

Nell'aspirazione alla legittimazione sociale e istituzionale della sicurezza privata c'è la necessità del riconoscimento della propria partecipazione alla costruzione della sicurezza preventiva comunitaria, in parte propria dei progetti di fondazione della polizia pubblica moderna, in altra parte propria delle nuove strategie di prevenzione comunitaria.

### **5.5 Sicurezza privata: partecipata o sussidiaria?**

Il legislatore e la giurisprudenza hanno delineato un "sistema" in cui allo svolgimento delle attività di sicurezza pubblica nel tempo sono stati associati anche i privati, dando luogo a forme di sicurezza "sussidiaria" o "privata".

Si tratta di quelle attività che, non riferendosi ad interessi pubblici primari, non presuppongono l'esercizio di speciali poteri coercitivi, quali le misure dirette alla prevenzione e alla repressione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, e cioè le attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza<sup>115</sup> e che possono, per tale ragione, essere, a certe condizioni, affidati non agli organi di polizia, ma a soggetti privati, così come avvenuto con la disciplina contenuta negli artt. 133 e 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, concernenti le guardie particolari giurate e gli istituti di vigilanza e di investigazione.

Successivamente l'affidamento a soggetti privati di compiti e funzioni prima svolti dalle forze di polizia e, in genere, l'ampliamento dell'ambito di operatività

---

<sup>115</sup> Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 218.

della cosiddetta “sicurezza privata” sono stati realizzati attraverso apposite disposizioni legislative, come nel caso dei servizi di controllo esistenti nell’ambito aeroportuale o della vigilanza venatoria.

Contemporaneamente la giurisprudenza si è preoccupata di escludere dalla nozione di sicurezza “sussidiaria” e, dunque, di considerare “integrative” delle attività svolte dalle forze dell’ordine, le attività che costituiscono una mera esplicazione organizzata della libertà di difesa privata, seppur ricomprendenti attività di vigilanza o sicurezza, qual è ad esempio l’attività svolta dai portieri o la facoltà del datore di lavoro di attribuire o adibire una determinata categoria di prestatori di lavoro, privi della licenza prefettizia, alle mansioni di vigilanza e tutela del proprio patrimonio mobiliare ed immobiliare all’interno dell’azienda.

Si tratta di forme legittime di autotutela privata, ma che non costituiscono in senso proprio sicurezza integrativa, e che evidenziano al contempo come le forme di sicurezza sussidiaria previste dal TULPS pur realizzando al massimo grado l’integrazione con la più ampia funzione di sicurezza propria delle forze dell’ordine (e costituendo, quindi, esercizio privato di una pubblica funzione), non esauriscono tutte le possibilità connesse con l’autotutela privata<sup>116</sup>.

Conseguentemente è possibile affermare che l’inserimento delle attività dei privati nel sistema della sicurezza pubblica è subordinata al possesso del requisito della professionalità, requisito che giustifica il collegamento funzionale delle attività di sicurezza privata nell’ambito delle più ampie finalità di salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica.

In questa prospettiva, la subordinazione dello svolgimento delle attività dei privati a licenza risponde all’esigenza di accertare l’esistenza di specifiche condizioni poste per garantire che una attività autonomamente svolta, ma che ha tuttavia scopi in parte convergenti con le funzioni di polizia, sia conforme alle necessità della sicurezza pubblica ed a quelle della libertà dei cittadini.

Secondo questa prospettiva anche per l'attività svolte dalle ronde si pone l'esigenza della loro integrabilità nel sistema di sicurezza nazionale, integrabilità nel sistema di sicurezza pubblica che potrebbe essere resa problematica dall'assenza di un accertamento sulla professionalità degli osservatori.

La recente disciplina legislativa, così come integrata in via amministrativa dal decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto del 2009, non sembra, infatti, richiedere il requisito della professionalità, limitandosi soltanto a prescrivere alcuni requisiti fisici e morali per gli osservatori volontari e requisiti di gratuità, di autonomia da partiti politici e da tifoserie organizzate per le associazioni.

Non sembra, d'altra parte, sufficiente a soddisfare il requisito della professionalità la previsione legislativa della priorità nell'impiego da parte del sindaco delle associazioni "costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato", o della partecipazione a corsi di formazione o aggiornamento, necessaria per l'impiego degli osservatori volontari nelle attività di segnalazione, rispetto alla quale il prefetto è mero destinatario dell'attestazione del superamento del corso. A sua volta la strumentalità delle associazioni di osservatori alle finalità perseguite dai sindaci nell'ambito della sicurezza urbana fa sì che queste debbano essere collocate al di fuori del campo di operatività del diritto alla difesa privata.

L'introduzione della disciplina delle ronde ha rilanciato il dibattito sulla partecipazione dei cittadini al sistema della sicurezza pubblica, fenomeno che ha determinato nel tempo una diversa aggettivazione della sicurezza come "privata", "sussidiaria", "integrata", "complementare", "secondaria", "partecipata", locuzioni, queste, che, seppur utilizzate come tra loro equivalenti, rimandano invece a strumenti ed istituti diversi<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556/2004

<sup>117</sup> Pajno A., Antonelli V., *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, op. cit.

D'altra parte è evidente che “nel nuovo contesto del sistema nazionale della sicurezza pubblica emergono la polizia di prossimità, la polizia di comunità, l'esercizio di funzioni primarie, l'esercizio di funzioni sussidiarie e la sicurezza partecipata”<sup>118</sup>.

La polizia di prossimità indica un itinerario tracciato di avvicinamento ai cittadini da parte degli apparati tradizionali, mentre la polizia di comunità sottolinea la partecipazione della società civile che, considerando la sicurezza come bene strumentale per la salvaguardia e per la espansione dei diritti e delle libertà civili, intende farsi carico dell'esercizio di attività di sicurezza secondaria o sussidiaria. In altri termini, sono anche i cittadini che si avvicinano e collaborano con le Forze di polizia.

La sicurezza partecipata evidenzia, infine, che non esistono più attività istituzionali da vivere in solitudine o da rivendicare in modo esclusivo, soprattutto quando riguardano beni essenziali per lo sviluppo e il progresso della società».

Se la sicurezza “privata” designa l'attività svolta per l'autotutela di beni ed interessi privati, espressione della libertà di difesa privata, la sicurezza “sussidiaria” indica l'insieme delle attività, poste in essere professionalmente da soggetti privati, “integrative” o “complementari” della sicurezza approntata dalle forze di polizia.

Come “partecipata” è qualificata, invece, la sicurezza pubblica alla cui realizzazione concorrono in maniera non professionale i privati singoli od associati.

La ricorrente ricostruzione dell'attività delle ronde quale espressione della sicurezza “sussidiaria”, qualificazione non supportata da precise definizioni normative, induce ad approfondire la riconducibilità dell'attività delle ronde

---

<sup>118</sup> I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, op. cit., p. 10-11

all'ambito della sussidiarietà così come regolata dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Se il principio di sussidiarietà prevede che le politiche sociali coinvolgano anche soggetti non pubblici, enti privati di mercato, soggetti di terzo settore, famiglie e reti informali<sup>119</sup>, le norme sulle ronde non seguono questa direzione e sono sembrate una cooptazione dall'alto, un tentativo di ripiegare alle logiche politiche ed elettorali le fisiologiche istanze di sicurezza della popolazione.

In pratica non si è assistito ad un provvedimento capace di cogliere le aspirazioni della cittadinanza per partecipare attivamente al miglioramento della collettività, ma piuttosto ispirato ad una logica del reclutamento per denunciare e contrastare i sintomi della percezione di insicurezza.

Dall'altra parte risulta difficile individuare elementi di sussidiarietà, verticale o orizzontale, anche nel mercato della sicurezza privata dove sono talmente radicati i concetti di ordine pubblico e pubblica sicurezza da non permettere che la decantata sussidiarietà possa andar oltre a marginali attività complementari.

---

<sup>119</sup> Colozzi I., Donati P. (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carrocci Editore, Roma, 2006

## 5.6 I dati sulla sicurezza privata

---

Non è agevole rappresentare il mondo della sicurezza privata in Italia per la disomogeneità delle fonti e per la frammentazione del settore soprattutto per quanto concerne l'ambito dei servizi non armati (*portierato, facility management, servizi di security* non meglio precisati, che sfuggono alle classificazioni).

Inoltre negli ultimi anni sono intervenute alcune riclassificazioni delle attività economiche ISTAT (Codice ATECO)<sup>120</sup> per armonizzare le indagini statistiche a livello europeo e per far sì che i diversi enti interessati (Registro Imprese, Agenzia delle Entrate, Enti Previdenziali) utilizzassero i medesimi parametri.

Per tale motivo si è preferito integrare dati da fonti statistiche ufficiali con dati provenienti da uffici studi e ricerche di alcune fonti private "attendibili" in quanto associazioni maggiormente rappresentative della categoria (FEDERSICUREZZA<sup>121</sup>, ASS.I.V<sup>122</sup>, FEDERPOL<sup>123</sup>).

---

<sup>120</sup> A partire dal 1° gennaio 2008 l'Istat ha adottato la nuova classificazione delle attività economiche Ateco 2007. La migrazione delle statistiche economiche alla nuova classificazione avviene secondo un calendario specifico per le singole indagini statistiche ed unico per i paesi dell'Ue. Tale classificazione costituisce la versione nazionale della nomenclatura europea, Nace Rev.2, pubblicata sull'Official Journal il 20 dicembre 2006 (Regolamento (CE) n.1893/2006 del PE e del Consiglio del 20/12/2006). L'Ateco 2007 è stata definita ed approvata da un Comitato di gestione appositamente costituito. Esso prevede la partecipazione, oltre all'Istat che lo coordina, di numerose figure istituzionali: i Ministeri interessati, gli Enti che gestiscono le principali fonti amministrative sulle imprese (mondo fiscale e camerale, enti previdenziali, ecc.) e le principali associazioni imprenditoriali. Grazie alla stretta collaborazione avuta con l'Agenzia delle Entrate e le Camere di Commercio si è pervenuti ad un'unica classificazione. Per la prima volta il mondo della statistica ufficiale, il mondo fiscale e quello camerale adottano la stessa classificazione delle attività economiche. Tale risultato costituisce un significativo passo in avanti nel processo di integrazione e semplificazione delle informazioni acquisite e gestite dalla Pubblica Amministrazione, dal sito <http://www.istat.it/>

<sup>121</sup> FederSicurezza, Federazione del Settore della Vigilanza e Sicurezza Privata, promossa dalla CONFCOMMERCIO - Imprese per l'Italia, Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo, è stata costituita nel 2005 per volontà delle due principali Associazioni Nazionali di Categoria: Assvigilanza ed Univ. La Federazione è l'Organismo di rappresentanza unitaria del settore e si caratterizza come momento di sintesi delle specificità imprenditoriali riconducibili al comparto; si propone, nell'interesse generale delle imprese di riferimento, un raccordo sindacale unificante delle realtà associative oggi presenti nell'ambito della sicurezza complementare. FederSicurezza opera per la tutela, la salvaguardia, la promozione e lo sviluppo imprenditoriale d'area, favorendo l'ottimizzazione e la valorizzazione sinergica delle potenzialità presenti nel comparto della vigilanza e sicurezza privata ed in quello, ad esso attinente connesso, delle aziende o dei professionisti che forniscono tecnologie, metodologie, strutture ed impianti per la sicurezza, dal sito: <http://www.federsicurezza.it/>

Inoltre il censimento generale dell'industria e dei servizi del 2011 è ancora in corso di svolgimento per cui i dati ufficiali relativi alle imprese sarebbero stati obsoleti. Si ritiene in ogni caso utile rappresentarli con le tabelle che seguono in quanto è ravvisabile il trend di crescita del settore (riscontrabile fino all'inizio del nuovo millennio), più marcato per quanto riguarda la vigilanza, meno per l'investigazione.

C'è infatti da precisare che a fronte di uno sviluppo tendenzialmente in crescita previsto anche nell'ultimo decennio, l'attuale crisi iniziata nel 2007/2008 e oggi in piena fase di acutezza ha di fatto comportato una brusca inversione di tendenza. Tale processo è molto evidente negli studi di settore esaminati.

Inoltre la riforma della sicurezza privata si muove nella direzione della razionalizzazione del mercato con ulteriore decremento delle imprese di sicurezza privata di piccola dimensione che dovrebbero lasciare il posto ad aziende meglio organizzate, professionalmente preparate ed equipaggiate per affrontare le sfide del mercato.

---

<sup>122</sup> ASS.I.V. è l'associazione di categoria della vigilanza privata, aderente a Confindustria. L'attività principale di ASS.I.V. è quella di tutelare gli interessi generali di categoria e di rappresentarli adeguatamente a qualunque livello politico ed istituzionale, e di esprimere rappresentanti nell'ambito dei "tavoli di consultazione settoriale" che vengono insediati a livello governativo e nelle trattative per il rinnovo dei CCNL e degli integrativi territoriali di categoria. Tra gli scopi di ASS.I.V. anche quello di promuovere il ruolo sociale dell'attività di vigilanza privata in relazione alla sua funzione ausiliaria dell'attività di Pubblica Sicurezza, dal sito: <http://www.assiv.it/>

<sup>123</sup> FEDERPOL, Federazione Italiana degli Istituti Privati per le Investigazioni le Informazioni e la Sicurezza, è stata istituita nel 1957 da un ristretto nucleo di Investigatori Privati. E' l'associazione punto di riferimento di tutti gli Investigatori Privati Italiani, in possesso dei prescritti requisiti di legge, muniti di apposita licenza rilasciata dai Prefetti delle singole Province Italiane, dal sito: <http://www.federpol.it/>

*Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001*

<b>Cod. e Descr. Categoria Economica</b>	<b>Imprese 1991</b>	<b>Imprese 1996</b>	<b>Imprese 2001</b>
74601 - Servizi di vigilanza private	853	1.141	1.268
Totale:	853	1.141	1.268

<b>Cod. e Descr. Categoria Economica</b>	<b>Imprese 1991</b>	<b>Imprese 1996</b>	<b>Imprese 2001</b>
74602 - Servizi di investigazione	577	655	1.032
Totale:	577	655	1.032

<b>Cod. Categoria Economica</b>	<b>Dipendenti 1991</b>	<b>Dipendenti 1996</b>	<b>Dipendenti 2001</b>
74601- Servivi di vigilanza privata	37.800	41.301	52.839
Totale:	37.800	41.301	52.839

<b>Cod. Categoria Economica</b>	<b>Dipendenti 1991</b>	<b>Dipendenti 1996</b>	<b>Dipendenti 2001</b>
74602 - Servizi di Investigazione	843	1.076	1.329
Totale:	843	1.076	1.329

Per quanto riguarda il censimento ISTAT gli ultimi ufficiali dati elaborati risultano quelli del 2001 essendo il censimento del 2011 ancora in fase di elaborazione.

Dalle tabelle sopra esposte risulta un costante trend di crescita delle aziende e degli occupati che operano nel settore della sicurezza privata nei due ambiti maggiormente codificati: servizi di vigilanza e servizi di investigazione.

Mentre il numero delle attività imprenditoriali risulta omogeneo (intorno alle mille unità) è immediatamente rilevabile la assoluta impossibilità di paragonare i settori per quanto riguarda il numero degli occupati: ufficialmente la vigilanza occupa 50 volte i dipendenti dell'investigazione e movimentata un mercato proporzionalmente superiore.

### **5.6.1 Gli studi di settore**

#### **I dati ASS.I.V.**

L'Osservatorio ASS.I.V. sulla sicurezza sussidiaria e complementare<sup>124</sup> indicano per l'anno 2010 un numero complessivo di addetti nel settore della vigilanza privata pari a circa 48.000 unità, in calo del 6% rispetto ai circa 51.000 addetti registrati nell'anno precedente.

Il numero delle imprese attive nel settore sempre nel 2010 sono 860, in diminuzione del 2% rispetto alle 879 aziende censite nel 2009. I soli dipendenti con qualifica di guardia giurata (escludendo quindi il resto del personale con altre mansioni) ammontano a circa 43.500, con una riduzione del 6% rispetto ai 45.800 del 2009.

---

<sup>124</sup> ASSIV, *I numeri della Vigilanza Privata – 2010 vs 2009*, dal sito: <http://www.assiv.it/>

Su base territoriale, Roma e Milano sono le città che insieme hanno il maggior numero di guardie giurate (oltre 10.000 pari al 24% del totale), la Puglia è la regione con il più alto numero di imprese di vigilanza (oltre 100) e l'unica che nel corso del 2010 ha registrato un aumento del numero degli addetti (+ 5%). Mentre, sempre tra le regioni, il oltre il 33% (14.400 unità) delle guardie giurate vengono impiegate nel Lazio e Lombardia.

Milano invece, tra le grandi città, registra il decremento maggiore di guardie giurate (-10%), mentre a livello regionale il calo più sostenuto di imprese di vigilanza privata è della Campania (- 8%), Oristano è invece la provincia con meno guardie giurate (21 unità pari allo 0,04 % del dato nazionale).

I dati indicano inoltre la presenza di guardie giurate di sesso femminile, che hanno raggiunto oltre il 5% del totale, e la concentrazione maggiore di vigilantes nella fascia d'età tra 35 e 44 anni (37% del totale).

Riguardo la provenienza geografica, più della metà delle guardie giurate risultano nate in una regione del sud Italia (oltre 53%)

Le cifre elaborate dall'Osservatorio ASSIV su dati Inps, in base al CCNL della vigilanza privata, si riferiscono alle imprese che indicano come CCNL il contratto collettivo nazionale di categoria della vigilanza privata con esclusione di cooperative e consorzi. La distribuzione per provincia e regione, fa riferimento al luogo dove il lavoratore svolge la propria attività.

La distribuzione per provincia e regione delle aziende, fa riferimento al luogo in cui l'azienda versa i contributi.

# Classificazione per regioni

Regione	2010 n. aziende*	2009 n. aziende*	var.	2010 n. guardie giurate	2009 n. guardie giurate	var.
Abruzzo	38	43	-5	948	969	-21
Basilicata	11	11	0	426	440	-14
Calabria	32	31	-1	1.221	1.265	-44
Campania	98	107	-9	4.833	5.005	-172
Emilia Romagna	47	48	-1	1.799	1.944	-145
Friuli V.G.	18	19	-1	605	655	-50
Lazio	71	68	3	7.354	7.830	-476
Liguria	24	22	2	1.190	1.259	-69
Lombardia	102	102	0	7.015	7.821	-806
Marche	18	20	-2	730	794	-64
Molise	10	10	0	183	274	-91
Piemonte	44	42	2	2.785	2.916	-131
Puglia	109	111	-2	3.578	3.393	185
Sardegna	24	24	0	1.379	1.410	-31
Sicilia	75	80	-5	3.069	3.394	-325
Toscana	58	59	-1	2.787	2.771	16
Trentino A.A.	8	11	-3	228	277	-49
Umbria	60	59	1	391	418	-27
Valle d'Aosta	2	2	0	93	96	-3
Veneto	60	59	1	2.696	2.886	-190
<b>Totale</b>	<b>860</b>	<b>879</b>	<b>-19</b>	<b>43.310</b>	<b>45.817</b>	<b>-2.457</b>

Fonte: Osservatorio ASSIV sulla sicurezza sussidiaria e complementare

C'è da precisare che l'ultima rilevazione ASS.I.V. relativa al 2011 registra un aumento delle aziende (888 unità) e degli addetti (53.500 circa) con un fatturato in contrazione (2.400 milioni): tale dati in realtà è dovuto ad una diversa metodologia di raccolta dei dati che considera tutto il comparto sicurezza, e non solo la vigilanza privata". In realtà tutti gli indicatori rappresentano una forte contrazione del settore: ad esempio il 2012 è stato un anno record per gli ammortizzatori sociali e in particolare per la cassa integrazione, che ha superato ampiamente il milione di ore autorizzate.

Le cifre indicano un aumento del 48% per la cassa integrazione straordinaria, con 1.123.083 ore autorizzate nell'intero anno rispetto alle 756.464 ore del 2011<sup>125</sup>.

## I dati Federsicurezza

Secondo gli studi Federsicurezza, che comprende un universo più ampio in quanto è considerato il mondo cooperativo e dei consorzi (minoritario ma consistente), nel 2010 si è assistito ad un aumento del numero degli Istituti di Vigilanza operanti in Italia, da 930 a 960 unità. Il dato, all'apparenza positivo, non trova riscontro nella stima del fatturato totale annuo, fermo sui valori degli anni precedenti e di circa 2,7 miliardi di euro.

La crisi si riverbera inevitabilmente sul livello occupazionale. Il numero delle guardie giurate, in considerazione anche delle fette di mercato sottratte alla vigilanza dal portierato, tende sempre a diminuire.

Nel 2010 si stimano 45.000 circa guardie giurate (escludendo gli addetti del comparto con diverse qualifiche) operanti sul territorio italiano, più del 7% in meno rispetto al dato del 2009 (47.800 circa).

Tale dato rappresenta la contrazione più forte da quando FederSicurezza si dedica allo studio di questi dati, nel 2007. Nella tabella sottostante è possibile visualizzare e raffrontare le rilevazioni dei 4 anni di analisi effettuate.

	2007	2008	2009	2010	TOTALE
<b>Numero di Guardie Giurate</b>	49166	-0,26% 49039	-2,41% 47858	-7,86% 44098	-10,3%
<b>Numero di Istituti di Vigilanza</b>					
<b>NORD</b>	374,0	-7,22% 347,0	-1,44% 342,0	4,39% 357,0	-4,55%
<b>CENTRO</b>	229,0	2,62% 235,0	5,11% 247,0	6,07% 262,0	14,41%
<b>SUD</b>	351,0	-5,70% 331,0	3,93% 344,0	0,87% 347,0	-1,14%
<b>TOTALE</b>	<b>954,0</b>	<b>913,0</b>	<b>933,0</b>	<b>966,0</b>	

<sup>125</sup> ASSIV, Ricorso agli ammortizzatori sociali settore Vigilanza Privata - Anno 2012, dal sito:

Dal 2007 al 2010 il numero degli Istituti di Vigilanza operanti sul territorio nazionale è complessivamente aumentato da 954 a 966 unità, fenomeno in parte dovuto al dirompente effetto delle liberalizzazioni.

Sempre per quanto riguarda il numero delle imprese, solo il centro Italia ha conosciuto una crescita costante nel quadriennio (+14%). Considerando lo stesso lasso di tempo, il numero di aziende operanti nel nord e nel sud d'Italia è complessivamente diminuito, rispettivamente del 4,55 e dell'1,14%. Questi dati ci portano a considerare il periodo come una fase di stabilizzazione e ricerca di spazi di attività sui mercati regionali.

A rendere più preoccupante il quadro intervengono i costi della gestione finanziaria.

Lo studio dei bilanci 2009/2010 è stato effettuato su un paniere di Istituti di Vigilanza comprendente tutte le realtà imprenditoriali di settore che producono un fatturato minimo di 100mila euro annui. La scelta è stata dettata dalla necessità di prendere in considerazione, quanto più possibile, solo le imprese realmente operanti.

In un settore in cui il costo del capitale sarà sempre di più un considerevole aggravio per le finanze delle aziende, e dove il ricorso al debito come forma di finanziamento rappresenta ormai quasi il 50% delle risorse utilizzate per finanziare gli impieghi delle imprese<sup>1</sup>, è facilmente prevedibile che anche quel 44% delle aziende che chiudono il bilancio con un risultato operativo lievemente positivo sia destinato a non produrre più utile.

Uno dei dati più allarmanti riguarda il trend di crescita del fatturato.

Nel 2010, su un campione di circa 900 aziende su cui è stato possibile effettuare l'analisi, nel 38% dei casi si riscontra un trend negativo. Il dato è ancora più significativo se rapportato al 2008 quando, agli albori della crisi, tale

componente rappresentava “solo” il 29% delle imprese ed al 2009, anno in cui, in piena recessione, raggiungeva il 40%. Non è tanto importante il dato che testimonia ancora una volta le dimensioni della crisi, ma lo è senza dubbio la mancanza dei segnali di ripresa, che tardano ad arrivare in particolare nel nord Italia<sup>126</sup>.

Il costo del personale, che rappresenta la voce principale di spesa nel bilancio degli Istituti di Vigilanza, copre in media il 70% del costo totale della produzione (nell’8% dei bilanci analizzati supera anche l’80%) ed il 68% del fatturato prodotto.

Il singolo dipendente, che costa all’azienda in media 32.000 euro annui, è in grado di produrre una componente del fatturato complessivo che si aggira intorno ai 50 mila euro. È statisticamente rilevato che al di sotto di questa soglia di produttività il 50% delle imprese esaminate ha chiuso il bilancio in perdita.

Lo stato dell’arte lancia chiari segnali della necessità di un forte intervento in un settore che, per la sua complessità, sconta grosse difficoltà ad attirare investimenti di capitali.

### **5.6.2 La frammentazione del mercato italiano della vigilanza**

In definitiva, il mercato italiano della sicurezza è composto da circa 900 aziende per un fatturato complessivo di circa 2.5 miliardi di euro. Il fatturato medio per impresa è di circa 2,8 milioni di euro, un dato molto basso rispetto al resto d’Europa.

Molti paesi europei si caratterizzano per la frammentazione del mercato e presenza di microaziende, ma in Italia anche i leader hanno dimensioni limitate. La somma delle quote di mercato dei due leader maggiori in Italia per dimensione

---

<sup>126</sup> Federsicurezza, *I numeri della crisi*, in *Rapporto Rapporto FederSicurezza 2010: realtà e scenari della vigilanza privata italiana nel contesto europeo*, dal sito: <http://www.federsicurezza.it/>

(Sicurglobal e IVRI) non supera il 16%. Quindi le quote rilevanti, che creano vantaggi competitivi, sono solo a livello locale.

La suddivisione dei servizi risulta in questi termini:

- Piantonamento: 48%
- Vigilanza di zona ed elettronica: 30%
- Trasporto valori: 18%
- Altro: 4%

Il mercato italiano ha due principali elementi di distinzione rispetto all'Europa:

- Frammentazione dei leader e assenza di multinazionali.
- Bassa penetrazione del segmento allarmi piccoli clienti (negozi e abitazioni).

Rispetto al resto d'Europa in Italia non si è sviluppato il settore della sicurezza per il mercato residenziale. Tale dato è riconducibile a questi fattori:

1) Necessità di investimenti ad hoc, con reti commerciali e risorse umane dedicate.

2) Fino ad alcuni anni fa, i gruppi italiani erano interessati solo al residenziale di fascia alta, perché appunto richiede investimenti dedicati e strategie di grande scala, mentre i gruppi privati guadagnavano bene nel business tradizionale.

Negli ultimi anni i due gruppi leader sono stati acquisiti da investitori finanziari, teoricamente tutti interessati al residenziale; ma poiché hanno fortemente indebitato i due gruppi per acquisirli, non hanno potuto sostenere gli investimenti necessari.

Nel mercato italiano, solo alcuni degli operatori maggiori hanno lanciato un programma per il segmento piccoli clienti. Tra gli elementi rilevanti per questo segmento, vi sono la densità sul singolo territorio e l'integrazione commerciale con l'impiantistica.

Alcuni gruppi italiani hanno sviluppato un'offerta integrata tra servizi di vigilanza e sistemi di sicurezza nella prospettiva della tecnoprotezione. Anche a livello internazionale alcuni gruppi integrano l'offerta. Securitas AB, che non lo fa, tuttavia ritiene che negli allarmi gli installatori siano il canale commerciale più importante.

Normalmente le integrazioni verticali sono pericolose in tutti i settori, perché creano conflitti commerciali. Nella sicurezza invece sembra funzionare, forse perché in realtà non si offre un servizio o un prodotto ma una soluzione "prodotto + servizio".

Il mercato italiano presenta le seguenti differenze rispetto agli altri maggiori paesi europei<sup>127</sup>:

- Quote di mercato dei leader relativamente basse.
- Recenti evoluzioni normative con rilevanti conseguenze per il settore.
- Tariffe che si mantengono ancora alte rispetto all'Europa, e quindi a rischio di ulteriore calo.
- Proporzioni minori rispetto al servizio pubblico.
- Basso numero di collegamenti allarmi con "centrali operative" rispetto all'Europa.
- Scarso sviluppo del mercato residenziale.

Le considerazioni sono le stesse del mercato globale, con un forte potenziale di concentrazione nella fascia alta e dinamiche di prezzo più forti dato che la liberalizzazione è recente e il contesto normativo è in evoluzione. La videosorveglianza in sostituzione di allarmi tradizionali è un driver europeo di forte crescita che si manifesta anche nei dati di alcuni operatori italiani.

In generale, anche per l'Italia, evitando i rischi derivanti dalla frammentazione del mercato, le altre minacce fondamentali sono nelle condizioni economiche generali:

- Situazione finanziaria degli enti pubblici e il suo impatto sul circolante;
- Azioni di *dumping*<sup>128</sup> da parte di concorrenti in difficoltà o non in regola con le normative;
- I fallimenti di piccole imprese ed esercizi commerciali.

### 5.6.3 La nuova normativa

Le normative introdotte dal 2008 hanno già avuto una serie di conseguenze importanti. Si ritiene che, da un punto di vista operativo e di redditività delle aziende, i due aspetti più importanti siano:

1. Eliminazione delle tariffe di legalità fissate dal prefetto.
2. Accorpamento di licenze (e quindi di centrali operative) provinciali in regionali o nazionali.

Primo effetto, liberalizzazione dei prezzi di mercato. In realtà solo parzialmente, perché le tariffe prefettizie erano effettivamente rispettate solo da clienti pubblici e vigilanza fisica. Ma ciò ha permesso ribassi nelle tariffe della vigilanza fisica, che nel 2009 hanno impattato ad esempio il mercato bancario.

L'effetto è stato forte e improvviso, con una riduzione delle tariffe di piantonamento intorno al 20% (non media nazionale, ma nei clienti non fidelizzati e ispirati solo dal prezzo, che comprano servizi molto semplici e a bassa tecnologia, e cambiano di frequente il provider). A questo però ha contribuito anche la recessione che ha costretto i clienti a rinegoziare i prezzi di tutti i servizi.

In parallelo, è aumentata la quota di mercato dei servizi non armati. Anche all'interno dei grandi gruppi di vigilanza armata è quasi raddoppiata nel 2009,

---

<sup>127</sup> Federsicurezza, *Cambiare con la crisi*, in Rapporto Rapporto FederSicurezza 2010, op. cit.

<sup>128</sup> Termine di lingua inglese con il quale si indica, nell'ambito del diritto (ma il concetto deriva dalla dottrina economica), una procedura di vendita di un bene o di un servizio su di un mercato solitamente estero (mercato di importazione) ad un prezzo inferiore rispetto quello di vendita (o, addirittura, a quello di produzione) del medesimo prodotto sul mercato di origine (mercato di esportazione).

anche se si tratta di pochi punti percentuali sul fatturato. Questo porta i prezzi italiani più vicini a quelli europei, in generale più bassi.

Secondo effetto, un risparmio di costi fissi per i gruppi interprovinciali, che possono operare con una sola centrale operativa su più province.

L'accorpamento di licenze e centrale operativa consente nel lungo periodo di sconfinare nei territori limitrofi più facilmente<sup>129</sup>.

#### **5.6.4 Portierato e Facility Management**

Ma l'ambito della sicurezza privata non è rappresentato solo da tali settori istituzionali, peraltro in crisi negli ultimi anni. Ci sono diverse tipologie di attività che operano nel mondo della sicurezza privata e che non sono rappresentate all'interno delle statistiche ufficiali delle attività economiche in quanto non appartengono ad aziende particolari (servizi vari, di portierato, fiduciari, ecc.) o che sono comparti e funzioni di aziende industriali, di commercio o di servizi che, al loro interno, dedicano una parte anche rilevante alla sicurezza.

L'attività di portierato oggi più propriamente definita Facility Management rappresenta un fenomeno in costante crescita, nonostante la sua difficile collocazione.

In pratica costituisce un approccio integrato che presuppone lo sviluppo e l'implementazione di politiche, standard e processi che, attraverso la progettazione, pianificazione ed erogazione di servizi che supportano le attività primarie, rendono l'organizzazione aziendale in grado di lavorare in modo

---

<sup>129</sup> Silverio Davoli *Partner* - Cross Border/Global M&A Italy - [www.crossborder.it](http://www.crossborder.it), in: *Rapporto Rapporto FederSicurezza 2010: realtà e scenari della vigilanza privata italiana nel contesto europeo*, dal sito: <http://www.federsicurezza.it/>

efficiente ed efficace e di adattarsi dinamicamente ai cambiamenti imposti dal mercato globale<sup>130</sup>.

Nella pratica non è possibile dare una risposta precisa a quali settori e attività dell'azienda si possa applicare il *facility management* vista l'eterogeneità delle realtà aziendali. *Facility* è infatti l'immobile dove viene svolta l'attività lavorativa, ma fanno riferimento all'immobile anche tutte le attività di servizio. Quindi l'area di applicazione è quella dei servizi, ovvero l'area *non-core*<sup>131</sup>. Ogni azienda individuando l'area *core*, delimita per differenza i confini di quella *non-core*. Le attività del *facility management* possono essere, in via generale, riconducibili a:

- i servizi all'edificio (*utilities*, manutenzione edile, meccanica, elettrica) dove sono predominanti le problematiche di natura tecnica;
- i servizi allo spazio di lavoro, per i quali sono di rilevante importanza le problematiche di natura organizzativa;
- i servizi alle persone (ristorazione, vigilanza, sicurezza, igiene ambientale, flotte auto, business travel) nei quali prevalgono problematiche di comunicazione.

Il *facility management* come funzione che si è normalizzata nel corso degli anni, offre alle imprese, in una logica di efficienza, flessibilità e garanzia dei livelli di servizio, gli strumenti necessari per far fronte alle più diverse dinamiche quali la crescita di competitività all'interno dei mercati, le richieste di clienti sempre più attenti alle proprie aspettative ed alla riduzione del ciclo di vita di prodotti e servizi.

---

<sup>130</sup> Zuppini M., *Security, facility management & outsourcing*, 2011, dal sito: <http://www.itasforum.it/>

<sup>131</sup> Il *core business* di un'azienda è la principale attività aziendale di tipo operativo che ne determina il compito fondamentale preposto ai fini di creare un fatturato ed un conseguente guadagno. Solitamente il *core business* è supportato da altre attività aziendali che determinano l'organizzazione, la pianificazione, la strategia, gli strumenti con cui la stessa azienda si impegna nel proprio compito fondamentale.

Inoltre, ha alla sua base una filosofia che privilegia le competenze specifiche del singolo attenuando la rigidità dei ruoli gerarchici all'interno delle aziende.

Immediata conseguenza di questa impostazione è l'emergere del valore delle competenze e quindi la valorizzazione delle risorse umane come componente fondamentale nella creazione del valore aziendale.

Tra le strategie messe in atto per il superamento della crisi vi è, dunque, l'individuazione del valore delle attività di servizio come elemento basilare per il business e la conseguente necessità di gestirle.

### **5.6.5 L'outsourcing**

Strettamente connesso all'attività di Facility Management è il concetto di *outsourcing*. Per *outsourcing* s'intende un processo attraverso il quale un'impresa, dopo aver valutato le strategie di presidio delle proprie competenze, affida ad una realtà esterna, mediante forme contrattuali con caratteristiche specifiche in termini di durata e soluzioni organizzative, la gestione operativa di una o più funzioni, insiemi di attività o elementi del sistema di business precedentemente svolti all'interno<sup>132</sup>.

Il processo di *outsourcing* richiede la coesistenza di due condizioni essenziali, una di carattere oggettivo relativamente alla presenza sul mercato di operatori sufficientemente professionali e specializzati che garantiscano una efficiente interpretazione ed attuazione della funzione da esternalizzare; e l'altra di natura più soggettiva riguardante il superamento da parte del management aziendale di remore di varia natura, in particolare il timore di un "ridimensionamento" professionale.

---

<sup>132</sup>Zuppini M., *Security, facility management & outsourcing*, 2011, dal sito: <http://www.itasforum.it/>

Indispensabile una considerazione per quanto riguarda il primo aspetto e con specifico riferimento alla esternalizzazione della security: il contesto professionale in Italia è caratterizzato da una limitata presenza di operatori nazionali con personale qualificato e di buona flessibilità operativa.

Questo purtroppo è il risultato di tanti anni di immobilismo generati da rendite di posizione garantite da una normativa vetusta. Tale situazione e il concomitante avvento della globalizzazione espongono ora le imprese italiane all'attacco delle società straniere, autentiche imprese di sicurezza in grado di erogare una gamma di servizi amplissima e di qualità.

Solo una massiccia attività di formazione e di addestramento del proprio personale permetterà agli istituti di vigilanza nazionali di recuperare il terreno perduto ed alle aziende di poter usufruire di servizi di qualità.

Le difficoltà di reperimento dei dati rappresentativi del settore di Facility Security Management limitano la sua descrizione e mettono in evidenza l'importanza della realizzazione di analisi quantitative e qualitative su tale ambito.

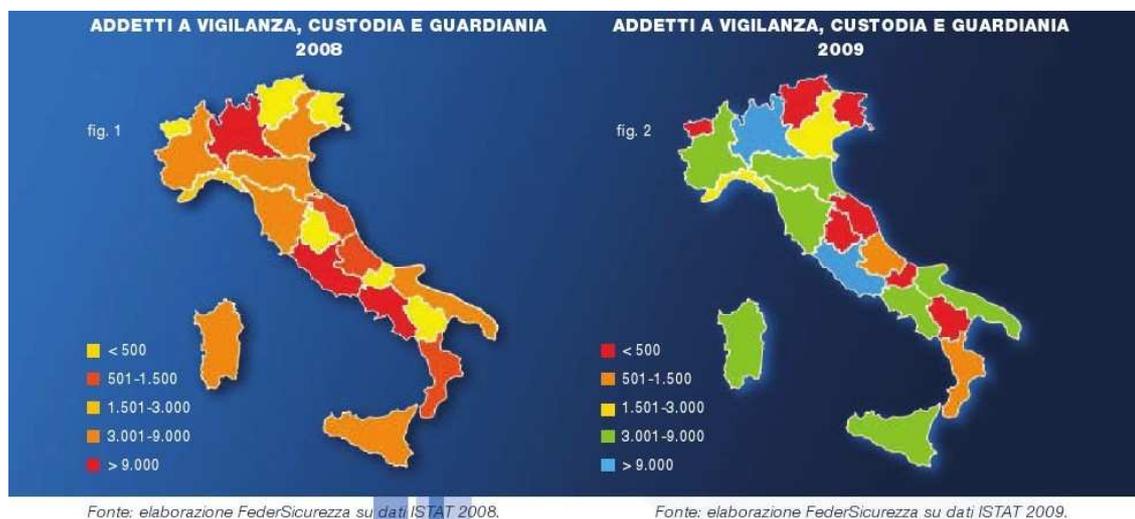
Le imprese che effettuano un servizio di custodia e guardiania non armata, non necessariamente svolgono questo servizio come attività prevalente, al contrario la diffusione dell'approccio "globale" al servizio rende sempre più complessa l'individuazione del confine tra le diverse attività di facility management. In particolare sono presenti significativi comparti aziendali dedicati a tale servizio in aziende di diversa natura.

Secondo accreditati studi di settore<sup>133</sup> che il comparto custodia e guardiania pesa sul bilancio per il 15% circa (media) delle aziende che espletano, in prevalenza, servizi generici non classificati.

---

<sup>133</sup> Federsicurezza, *Facility Management: un settore trasversale - Rapporto 2010*, dal sito: <http://www.federsicurezza.it/>

Rappresentando il costo del lavoro la quasi totalità della spesa di queste aziende, abbiamo applicato questo rapporto al numero degli addetti delle imprese multiservizi che, nel database ASIA, risultava svolgessero il servizio di custodia in modo integrato ad altri servizi.



Nella tabella di sintesi che segue (tab. 1), sono presenti dati di diversa natura. La prima colonna è dedicata alle imprese che effettuano, come attività prevalente, un servizio specifico, ad esempio di pulizia, al quale integrano il servizio di custodia e guardiana. Per la varietà di queste aziende non è stato possibile individuare un coefficiente utile come quello descritto per le aziende con servizi integrati generici (numericamente residuali) contattando un numero significativo di imprese. Mentre con i dati in nostro possesso, abbiamo concluso che in media il servizio di custodia e guardiana pesa, sulle aziende in questione, per una percentuale che va dal 5% al 10%. Applicando una stima intermedia (8%) a dati INPS in nostro possesso (2007) per gli addetti in aziende di pulizia, più spesso coinvolte in attività di Facility Management siamo giunti all'ipotesi che il servizio di custodia e guardiana possa contare su circa 30.000 solo per questo tipo di aziende <sup>134</sup>.

---

134

<b>REGIONE</b>	<b>Addetti in aziende con attività prevalenti specifiche</b>	<b>Addetti in aziende con servizi integrati generici</b>	<b>Addetti in aziende con custodia e guardiania</b>	<b>Addetti totale</b>	<b>Imprese coinvolte</b>
Piemonte	-	79	1903	1982	86
Valle d'aosta	-	-	14	14	3
Lombardia	-	161	8191	8352	291
Trentino-alto adige	-	-	250	250	14
Veneto	-	22	2302	2324	84
Friuli venezia giulia	-	-	593	593	31
Liguria	-	2	1421	1423	47
Emilia-romagna	-	36	2363	2399	95
<b>NORD</b>	<b>-</b>	<b>300</b>	<b>17037</b>	<b>17337</b>	<b>651</b>
Toscana	-	61	3257	3318	98
Umbria	-	-	342	342	21
Marche	-	1	481	482	27
Lazio	-	395	8066	8461	191
<b>CENTRO</b>	<b>-</b>	<b>457</b>	<b>12146</b>	<b>12603</b>	<b>337</b>
Abruzzo	-	2	677	679	56
Molise	-	-	139	139	8
Campania	-	46	5705	5751	203
Puglia	-	54	3630	3684	207
Basilicata	-	-	704	704	22
Calabria	-	-	943	943	39
Sicilia	-	86	4293	4379	129
Sardegna	-	1	2290	2291	74
<b>SUD E ISOLE</b>	<b>-</b>	<b>189</b>	<b>18381</b>	<b>18570</b>	<b>738</b>
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>30000*</b>	<b>946</b>	<b>47564</b>	<b>78177**</b>	<b>1726</b>

Tabella 1: Serie di dati per addetti e aziende coinvolte.

\* Si faccia riferimento a quanto detto sopra per la stima di questo dato.

\*\* La somma è data dal totale degli addetti nella colonna in aggiunta al totale della prima colonna.

Nella seconda e terza colonna troviamo invece il numero degli addetti in aziende che espletano, rispettivamente, servizi integrati generici, tra cui la custodia, e gli addetti in aziende che effettuano, come attività prevalente, la custodia e la guardiania. Sulla base di queste serie di dati abbiamo, nella quarta colonna, il totale degli addetti e nella quinta il numero delle imprese coinvolte. Per la quinta colonna, va specificato che il totale delle imprese tiene conto delle

sole imprese sicuramente coinvolte, quindi sono escluse dal totale imprese di pulizia etc.

La stima è che gli addetti del settore di custodia e guardiania siano in Italia circa 80.000 unità.

La cifra proposta, nonostante sia stata di difficile ponderazione, non sembra allontanarsi troppo dagli ordini di grandezza rilevabili dalla Rilevazione trimestrale delle Forze di Lavoro dell'ISTAT.

Infatti i lavoratori che corrispondono alla categoria "Professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia" che fa capo al Sistema Informativo sulle Professioni <sup>135</sup>, decurtati dal numero di addetti ai diversi settori compresi in questo gruppo, risulta essere di circa 90.000 unità (ISTAT 2008), cifra che è ancora "sporcata" da professioni delle quali non ci è stato possibile individuare il peso.

Inoltre incrociando la variabile dedicata alla professione dei lavoratori italiani con le categorie di aziende (cat12 nel database), osserviamo che i lavoratori impegnati in aziende che espletano attività di "servizi alle imprese e altre attività" sono (nel 2008) 67.000 circa.

---

<sup>135</sup> Frutto di un progetto realizzato dall'Istituto nazionale di statistica e dall'Istituto per la formazione e lo sviluppo dei lavoratori su finanziamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Unione europea, dal sito: <http://www.istat.it/>

**Categoria : 5.5.4.1 - Personale addetto alla custodia di edifici, impianti ed attrezzature**

- 1 - LEGISLATORI, DIRIGENTI E IMPRENDITORI
- 2 - PROFESSIONI INTELLETTUALI, SCIENTIFICHE E DI ELEVATA SPECIALIZZAZIONE
- 3 - PROFESSIONI TECNICHE
- 4 - IMPIEGATI
- 5 - PROFESSIONI QUALIFICATE NELLE ATTIVITA' COMMERCIALI E NEI SERVIZI
  - 5.5 - Professioni qualificate nei servizi sociali, culturali, di sicurezza, di pulizia ed assimilati
    - 5.5.4 - Professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia
      - 5.5.4.1 - Personale addetto alla custodia di edifici, impianti ed attrezzature
- 6 - ARTIGIANI, OPERAI SPECIALIZZATI E AGRICOLTORI
- 7 - CONDUTTORI DI IMPIANTI E OPERAI SEMIQUALIFICATI DI MACCHINARI FISSI E MOBILI
- 8 - PROFESSIONI NON QUALIFICATE
- 9 - FORZE ARMATE



SISTEMA INFORMATIVO SULLE PROFESSIONI

- ISTAT Il posto che occupa nella classificazione statistica
- ISFOL schede dettagliate sulla professione
- UNIONCAMERE previsioni di assunzione nel breve termine

Dati regionali

**I DATI (media 2008-2010)**

Le professioni comprese nella categoria custodiscono edifici, impianti ed attrezzature; vigilano sulla loro integrità; prevengono intrusioni e accessi ed usi non autorizzati.

Numero di occupati nella professione (migliaia): 75

Composizione percentuale per sesso

	Maschi	Femmine
Personale addetto alla custodia di edifici, impianti ed attrezzature	73,04%	26,96%
<b>Totale occupati</b>	<b>59,88%</b>	<b>40,14%</b>

Composizione percentuale per classi d'età

	< 40 anni	>= 40 anni
Personale addetto alla custodia di edifici, impianti ed attrezzature	28,74%	73,28%
<b>Totale occupati</b>	<b>44,58%</b>	<b>55,44%</b>

Composizione percentuale per posizione professionale

	Dipendenti	Indipendenti
Personale addetto alla custodia di edifici, impianti ed attrezzature	96,98%	3,04%
<b>Totale occupati</b>	<b>74,78%</b>	<b>25,21%</b>

Dipendenti    Indipendenti

Tornando ai dati di cui alla Tab 1, quello che risulta immediatamente evidente è la disomogenea distribuzione di imprese e addetti tra le diverse regioni, elemento che sembra coerente non solo con il diverso peso che ciascun territorio ha in termini di popolazione, ma evidentemente anche di strutture destinatarie del servizio di custodia e guardiania.

Non è un caso che le regioni numericamente più interessanti siano Lazio, Lombardia e Campania che da sole arrivano a contare quasi la metà degli addetti e delle imprese, rispettivamente, stimati in 22.564 unità e 685 imprese. Nelle

figure che seguono troviamo le proiezioni dei dati sintetizzati nella tabella 1, in particolare di quei dati dei quali è stato possibile ottenere il valore disaggregato territorialmente.

### **Addetti vigilanza custodia e guardiania 2008 e 2009**

<b>REGIONE</b>	<b>Addetti 2008</b>	<b>Addetti 2009</b>	<b>var % addetti</b>
Piemonte e Valle d'Aosta	4.224	3.392	-19,70
Lombardia	18.745	20.494	9,33
Trentino-alto Adige	471	399	-15,21
Veneto	3.361	2.877	-14,41
Friuli Venezia Giulia	377	272	-27,88
Liguria	2.141	2.148	0,32
Emilia-Romagna	3.944	4.617	17,07
<b>NORD</b>	<b>33.263</b>	<b>34.199</b>	<b>2,81</b>
Toscana	3.100	4.713	52,06
Umbria	494	429	-13,14
Marche	623	419	-32,73
Lazio	10.027	9.135	-8,89
Abruzzo	1.218	781	-35,86
Molise	228	378	65,81
Campania	10.566	8.579	-18,81
Puglia	5.903	5.540	-6,14
Basilicata	354	437	23,56
Calabria	591	1.206	104,12
Sicilia	5.762	7.521	30,53
Sardegna	3.793	3.004	-20,80
<b>SUD E ISOLE</b>	<b>27.196</b>	<b>26.665</b>	<b>-1,95</b>
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>75.920</b>	<b>76.341</b>	<b>0,56</b>

Fonte: elaborazione FederSicurezza su dati ISTAT 2008 e 2009.

In definitiva, la stima di circa 78.000 addetti nel settore non è troppo distante da quegli ordini di grandezza indicati dalla manipolazione di altri dati. Questo non significa che tale stima sia la migliore individuabile: la forchetta è ancora ampia,

ma di sicuro può offrire una giusta indicazione per un'analisi approfondita di un settore la cui crescita non sembra essere messa in discussione.

Per rappresentare in modo più compiuto il mondo della scelta si è scelto in questo modo di privilegiare i dati all'ufficio dell'ISTAT che fa capo al Sistema Informativo sulle Professioni. Rielaborando le classificazioni in base alla tipologia di attività risulta un numero di occupati nella sicurezza privata molto superiore rispetto al tradizionale settore della vigilanza.



RILEVAZIONE CONTINUA SULLE FORZE DI LAVORO

L'unità professionale 5.5.4.6.0 - Guardie private di sicurezza è compresa nella categoria : 5.5.4.6 - Guardie private di sicurezza

- 1 - LEGISLATORI, DIRIGENTI E IMPRENDITORI
- 2 - PROFESSIONI INTELLETTUALI, SCIENTIFICHE E DI ELEVATA SPECIALIZZAZIONE
- 3 - PROFESSIONI TECNICHE
- 4 - IMPIEGATI
- 5 - PROFESSIONI QUALIFICATE NELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI E NEI SERVIZI
  - 5.5 - Professioni qualificate nei servizi sociali, culturali, di sicurezza, di pulizia ed assimilati
  - 5.5.4 - Professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia
  - 5.5.4.6 - Guardie private di sicurezza
- 6 - ARTIGIANI, OPERAI SPECIALIZZATI E AGRICOLTORI
- 7 - CONDUTTORI DI IMPIANTI E OPERAI SEMIQUALIFICATI DI MACCHINARI FISSI E MOBILI
- 8 - PROFESSIONI NON QUALIFICATE
- 9 - FORZE ARMATE

I DATI (media 2008-2010)

Numero di occupati nella professione (migliaia): 69

Composizione percentuale per sesso

	Maschi	Femmine
Guardie private di sicurezza	94.04%	5.96%
Totale occupati	59.88%	40.14%

Maschi Femmine

Composizione percentuale per classi d'età

	< 40 anni	>= 40 anni
Guardie private di sicurezza	47.14%	52.86%
Totale occupati	44.58%	55.44%

< 40 anni >= 40 anni

Composizione percentuale per posizione professionale

	Dipendenti	Indipendenti
Guardie private di sicurezza	97.95%	2.05%
Totale occupati	74.79%	25.21%

Dipendenti Indipendenti



SISTEMA INFORMATIVO SULLE PROFESSIONI

- ISTAT Il posto che occupa nella classificazione statistica
- ISFOL Schede dettagliate sulla professione
- UNIONCAMERE previsioni di assunzione, in breve termine
- INAIL Dati sull'incidenza in Italia
- MINISTERO DEL LAVORO Cerca il lavoro che fa per te
- MINISTERO DEL LAVORO Cerca il lavoratore che fa per te

Dati regionali

Istat - Istituto Nazionale di Statistica  
Via Cesare Balbo 16 00184  
Roma tel. +39 06 46731

Rispetto alle 47.000 circa guardie giurate censite dagli studi di settore, la rilevazione ISTAT sulle forze lavoro nel triennio 2008-2010 individua un numero

di addetti, qualificati come guardie private di sicurezza, nettamente superiore, intorno alle 69.000 unità, con una percentuale di occupati del 47% circa al di sotto dei 40 anni e con una rappresentanza femminile di circa il 6%.

La differenza di oltre 20.000 unità rilevate è dovuta al fatto che in tale settore rientrano anche professionalità non appartenenti ad istituti di vigilanza, ma relativi alle funzioni *security* di aziende private e al personale degli istituti di investigazione.

Le risorse umane di questi ultimi sono quelle di più difficile individuazione: ufficialmente sono poco più di un migliaio in realtà sono molti di più, anche se è impossibile conteggiarli, con gli strumenti attuali, appartenendo al mondo frastagliato e incerto della sicurezza non armata.

Lo stesso numero degli istituti di investigazione autorizzati è incerto, dai mille circa censiti dal Registro delle Imprese a cinquemila<sup>136</sup>; un censimento da parte delle Prefetture non risulta mai essere stato effettuato.

### **5.6.6 Il confronto con l'Europa**

Nel contesto europeo l'Italia può vantare senza troppa concorrenza il primato per ciò che riguarda il numero di effettivi delle forze dell'ordine; stessa cosa potremmo dire del rapporto che sussiste tra questi ed il numero di abitanti (inferiore solo alla Bulgaria ed alla Spagna), se al novero delle forze di Polizia, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza aggiungessimo anche la Polizia municipale, parte integrante del nostro sistema di sicurezza, che innalzerebbe il computo di oltre un quarto.

---

<sup>136</sup> Intervista a Genuario Pellegrino, presidente di Federpol, dal sito: [www.vigilanzaprivataonline.com](http://www.vigilanzaprivataonline.com)

All'altro capo di questa particolare classifica troviamo il podio completamente occupato dai paesi scandinavi che, in considerazione di un rapporto equilibrato con il numero di operatori privati (circa 1 a 1), dimostrano che ogni aspetto della sicurezza è condizionato fortemente dall'ambito culturale di riferimento.

Di contro, in Italia, il sistema integrato di sicurezza nazionale può contare su un esiguo numero di guardie giurate (meno di 50.000), ultimo in Europa se messo in relazione al numero di abitanti.

Non stupisce quindi che il rapporto fra agenti di sicurezza privata e forze dell'ordine sia in Italia di 1 a 6,1 il più basso in Europa e ben distante dalla media di 1 a 1,22.

Si precisa che tali dati sono stati raccolti nell'ambito del COESS<sup>137</sup>, la Confederazione europea dei servizi di sicurezza è l'organizzazione europea che riunisce 27 di datori di lavoro sicuri tari in 18 paesi europei. E 'stata fondata nel 1989. Si propone di difendere gli interessi del settore della sicurezza privata. E' riconosciuta dalla Commissione Europea) come partner europeo sociale settoriale conforme ai trattati europei .

---

<sup>137</sup> <http://www.coess.org/>

Stati membri CoESS	Popolazione	Forze dell'ordine	Popol./Forze dell'ordine	Numero di compagnie	GPG	GPG per compagnia	Popolazione GPG
Austria	8.316.487	20.000	415,8	200	10.000	50,0	831,6
Belgio	10.403.951	39.000	266,8	196	12.673	64,7	821,0
Bosnia	4.590.310			41	2.000	48,8	2.295,2
Bulgaria	7.262.675	47.000	154,5	1.029	58.700	57,0	123,7
Cipro	792.604	3.000	264,2	60	1.700	28,3	466,2
Croazia	4.491.543	19.000	236,4	246	16.000	65,0	280,7
Danimarca	5.475.791	14.000	391,1	338	5.250	15,5	1.043,0
Estonia	1.342.409	3.200	419,5	242	6.000	24,8	223,7
Finlandia	5.244.749	7.500	699,3	200	10.000	50,0	524,5
Francia	64.057.790	250.000	256,2	4.800	150.000	31,3	427,1
Germania	82.369.548	250.000	329,5	3.500	173.000	49,4	476,1
Grecia	10.722.816	50.000	214,5	1.000	30.000	30,0	357,4
Irlanda	4.329.925	12.265	353,0	840	10.500	12,5	412,4
Italia	59.131.287	310.000	190,7	965	49.166	50,9	1.202,7
Lettonia	2.286.700	10.600	215,7	300	5.500	18,3	415,8
Lituania	3.565.205	20.000	178,3	67	10.000	149,3	356,5
Lussemburgo	472.649	1.573	300,5	10	2.200	220,0	214,8
Macedonia	2.061.315			152	5.600	36,8	368,1
Malta	410.209	1.904	215,4	6	1.600	266,7	256,4
Norvegia	4.644.457	8.185	567,4	257	12.000	46,7	387,0
Olanda	16.645.313	49.000	339,7	320	33.158	103,6	502,0
Polonia	38.626.349	100.000	386,3	3.600	165.000	45,8	234,1
Portogallo	10.676.910	46.000	232,1	113	28.000	247,8	381,3
Regno Unito	60.943.912	141.398	431,0	1.500	250.000	166,7	243,8
Rep. Ceca	10.220.911	46.000	222,2	5.629	51.542	9,2	198,3
Romania	22.246.862	55.000	404,5	1.099	92.000	83,7	241,8
Serbia	10.150.265	34.000	298,5	158	28.000	177,2	362,5
Slovacchia	5.455.407	21.500	253,7	1.730	17.200	9,9	317,2
Slovenia	2.077.070	7.500	276,9	100	4.500	45,0	461,6
Spagna	40.491.052	223.000	181,6	1.219	83.000	68,1	487,8
Svezia	9.045.389	18.000	502,5	250	13.500	54,0	670,0
Svizzera	7.581.520	16.000	473,8	464	8.617	18,6	879,8
Turchia	71.892.807	145.000	495,8	937	218.660	233,4	328,8
Ungheria	10.076.581	40.000	251,9	11.304	80.000	7,1	126,0
<b>TOTALE</b>	<b>598.102.768</b>	<b>2.009.625</b>		<b>42.872</b>	<b>1.645.066</b>		
<b>MEDIA</b>	<b>17.591.258</b>	<b>62.801</b>	<b>297,6</b>	<b>1.261</b>	<b>48.384</b>	<b>38</b>	<b>363,6</b>

È interessante notare come in ben 11 dei Paesi esaminati, eterogenei per cultura e posizione geografica, il numero delle guardie private superi quello delle forze dell'ordine; unico elemento di continuità a riguardo è rappresentato dai paesi cosiddetti ex-sovietici, probabilmente trovatisi a dover riassorbire tramite l'iniziativa privata le fuoriuscite di quel sistema fortemente statalista che li ha caratterizzati fino ai primi anni '90<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> Battistelli F., *La polizia nel terzo millennio*, op. cit.

Sebbene il settore della sicurezza privata possa contare in Italia su un mercato quantomeno ristretto, probabilmente chiuso dall'ampio intervento fornito dallo Stato in materia di sicurezza, le aziende italiane garantiscono un fatturato che supera del doppio la media europea, e si assestano al 4° posto per produttività degli addetti (calcolato sul fatturato del mercato).

Il dato è riferito alle sole guardie armate cui andrebbero aggiunti i circa oltre 80.000 operatori di *facility management* e del settore *security*.

Se un'interessate chiave di lettura sulla natura della polizia privata italiana è data dalle circolari ministeriali e dalle proposte di legge riguardanti il settore, altrettanto deve dirsi in tema di profili comparativi a livello europeo.

Il dato che balza subito agli occhi è quello italiano, dove il rapporto tra poliziotti pubblici ed abitanti è di 1/202 se ci si riferisce alle sole cinque forze di polizia nazionali, che scende ad 1/167 se ad esse aggiungiamo il personale delle polizie locali. Di contro, il rapporto tra addetti alla polizia privata ed abitanti è di 1/1.206, abbastanza vicino a quello dell'Austria (1/1.208), dove il rapporto tra poliziotti pubblici ed abitanti è di 1/273.

In Germania nel 2009 si registravano 3.300 imprese e 173.100 dipendenti, con un rapporto di un addetto ogni 485 abitanti contro un rapporto di 1/330 per quel che riguarda i poliziotti pubblici. Nel Regno Unito, dove dai 150.000 addetti e le 1.700 società del 2004 si è passati 294.00 dipendenti in forza a 3.000 *security companies* del 2009, il rapporto è di un poliziotto pubblico ogni 426 abitanti, mentre è di 1/401 quello relativo alla polizia privata.

In Francia, mentre il numero delle aziende è rimasto invariato (4.700) gli addetti sono aumentati dai 117.000 del 2004 ai 148.000 del 2009, con un rapporto di 1/490 contro l'1/405 del comparto pubblico.

L'unica inversione di tendenza è stata riscontrata in Spagna, dove le 1000 circa società di sicurezza del 2004 sono divenute 780 nel 2009, con conseguente diminuzione del personale, sceso da 89.500 unità a 87.000 ed un rapporto di 1/450 abitanti, mentre quello delle polizie pubbliche è di 1/208.

In linea di massima, si può affermare che nei 27 Paesi dell'Unione Europea, fatta eccezione per l'Austria e l'Italia, esiste un certo equilibrio tra le forze dell'ordine pubbliche e quanti appartengono alla polizia privata, anche se si devono tener presenti diverse differenze, dal modo con il quale una determinata struttura viene individuata come polizia pubblica all'area operativa coperta, dal possesso o meno delle armi da fuoco all'autorità competente in materia.<sup>139</sup>

La figura successiva mette in luce alcuni importanti aspetti per quello che riguarda il fabbisogno formativo che gli operatori degli istituti di vigilanza in Europa sono chiamati a soddisfare per ottenere l'abilitazione alla fornitura dei servizi svolti; ad un primo sguardo è facile notare come i requisiti minori in termini di monte ore formativo corrispondano ai Paesi in cui la normativa in materia vieta l'utilizzo di armi da fuoco, sicuramente argomento a favore di chi insista sull'arma come strumento di qualificazione del servizio. Sono solo due i Paesi (Francia e Grecia) che autorizzano l'utilizzo di armi da fuoco a scopo deterrente esclusivamente per i servizi di trasporto valori.

---

<sup>139</sup> Mazzei A., *Pubbliche insicurezze, poliziotti privati. Cenni comparativi sull'evoluzione normativa della vigilanza e dell'investigazione privata*. op.cit.

Sono ancora molti i Paesi in cui manca del tutto una normativa precisa in materia di formazione o la definizione dei contenuti e della durata della stessa viene affidata direttamente alle capacità di settore, mentre una linea ormai diffusa è quella che ritiene gli istituti di vigilanza non in grado di soddisfare direttamente il fabbisogno formativo degli operatori e prevede che questi si debbano avvalere di istituti di formazione indipendenti per garantire un certo controllo sui livelli di qualità e durata<sup>140</sup>.



<sup>140</sup> Federsicurezza, *Realtà e scenari della vigilanza privata italiana nel contesto europeo – Rapporto 2010*, dal sito: <http://www.federsicurezza.it/>

## **CAPITOLO 6 - IL QUADRO SOCIO-CRIMINOLOGICO DI RIFERIMENTO: PER UNA PREVENZIONE INTEGRATA**

---

Per affrontare il problema della sicurezza lo strumento più utilizzato è sempre stato quello della prevenzione, ossia agire in anticipo per impedire che si verificino eventi dannosi.

Lo stesso sistema penale contemporaneo non concepisce la pena come fine in sé, ma come un deterrente che scoraggia ulteriori violazioni delle norme. Oggi, tuttavia, il concetto di prevenzione ha assunto una connotazione molto ampia che fuoriesce dal campo penale e si estende a una serie di azioni orientate, in senso negativo, a evitare o contenere i fattori di rischio e, in senso positivo, a rafforzare i fattori di protezione<sup>141</sup>.

Le diverse teorie criminologiche e le misure pratiche di prevenzione, hanno posto un'enfasi diversa sulla prima o sulla seconda funzione in base alla tradizione teorica di riferimento e alle interpretazioni causali della criminalità.

Quando l'origine della criminalità è attribuita alle caratteristiche psicologiche degli individui, gli interventi di prevenzione sono rivolti a controllare e riabilitare i potenziali o effettivi autori dei reati, per impedire la diffusione dei fattori di rischio o la reiterazione delle violazioni.

Laddove è la struttura sociale ad essere ritenuta responsabile della criminalità, invece, si mettono in campo interventi di prevenzione sociale, mirati a incidere positivamente sulle condizioni economiche e sociali delle comunità, rafforzandone le capacità di protezione e annullando l'influenza dei fattori di rischio.

---

<sup>141</sup> Pitch T., *La società della prevenzione*, Carrocci, Roma, 2006

Nato con la sociologia critica e sperimentato empiricamente per la prima volta con i progetti della Scuola di Chicago<sup>142</sup>, l'approccio sociale alla prevenzione è stato per lungo tempo il paradigma dominante in questo ambito e ha ispirato un'ampia gamma di politiche sociali non immediatamente riconducibili al contrasto della criminalità.

Concentrate su quest'ultimo obiettivo, invece, sono le misure di prevenzione situazionale, che si sono affermate nel mondo anglosassone a partire dalla fine degli anni '70, in concomitanza con l'avvento di leadership politiche conservatrici che hanno fatto del problema della legalità e dell'ordine una priorità politica. Tali misure, pragmaticamente attuate dai politici e dagli operatori della sicurezza, trovano però un solido background teorico nella tradizione sociologica della "scelta razionale"<sup>143</sup>.

Si basano infatti sul presupposto che gli attori scelgano responsabilmente e razionalmente di commettere un delitto sulla base di un calcolo costi/benefici, in presenza di circostanze favorevoli e in assenza di fattori di dissuasione (mancanza di un guardiano, inesistenza o inattuabilità della sanzione).

Di conseguenza, le misure di prevenzione situazionale si rivolgono all'ambiente esterno attraverso interventi atti ad ostacolare le opportunità per le violazioni delle norme, a ridurre i vantaggi e ad aumentarne i rischi.

Ancora oggi, sono soprattutto l'approccio sociale e quello situazionale a contendersi il campo nel settore delle politiche di sicurezza, contrapponendo non semplicemente due modelli di prevenzione ma due diverse ideologie.

---

<sup>142</sup> Williams F.P., McShane M.D., *Devianza e criminalità*, Il Mulino, Bologna, 1999

<sup>143</sup> Barbagli M., Colombo A., Savona E., *Sociologia della devianza*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 40-44

## **6.1 Due modelli: l'approccio sociale e l'approccio situazionale**

### **6.1 Prevenzione sociale**

Gli interventi di tipo sociale sono nati insieme alle politiche di welfare, per cui i programmi di prevenzione si sono incentrati sul miglioramento delle condizioni di vita, del contesto sociale e delle relazioni interpersonali, piuttosto che sul trattamento individuale. Le pratiche di prevenzione sociale si basano su un approccio di tipo determinista, che considera il crimine come il risultato di una situazione di deprivazione e sulla connessione tra la condizione ambientale di una determinata zona e quella della popolazione che vi risiede<sup>144</sup>.

L'obiettivo è l'accrescimento delle opportunità sociali, la riduzione dell'influenza del modello criminale nei giovani, l'aumento e il miglioramento dei legami sociali tra singoli abitanti e tra gli abitanti e le istituzioni pubbliche, secondo il presupposto che al miglioramento del contesto sociale corrisponda un maggiore benessere degli abitanti e una riduzione del rischio di sviluppo di comportamenti criminali.

La scuola di Chicago<sup>145</sup>, fu la prima a studiare come la delinquenza nelle aree criminogene sia collegata all'assenza di un controllo sociale informale, che a sua volta deriva da una serie di condizioni strutturali che impediscono la costituzione di legami tra persone che vivono nello stesso ambiente.

Negli anni Trenta, Clifford Shaw e Henry McKay fondarono il Chicago Area Project, diretto a intervenire dall'interno della comunità stessa per ridurre la disorganizzazione sociale e rafforzare il controllo informale nelle aree metropolitane più a rischio, rendendo partecipi della gestione gli stessi cittadini e

---

<sup>144</sup> Terracciano U., *Le politiche della sicurezza in Italia*, op. cit. p. 9

<sup>145</sup> Gubert R., Tommasi R. (a cura di), *Teoria sociologica ed investigazione empirica. La tradizione della Scuola sociologica di Chicago e le prospettive della sociologia contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, 1995

sostenendo le comunità locali affinché si sostituiscano alle agenzie ufficiali, che si erano rivelate non sufficientemente efficaci nella gestione delle problematiche sociali legate al crimine. Le iniziative comprendevano attività ricreative e sportive per ragazzi o di recupero di giovani delinquenti e il miglioramento delle strutture e dei servizi sanitari e scolastici<sup>146</sup>.

Il Chicago Area Project ottenne sostanzialmente risultati positivi, sia nel miglioramento della comunicazione tra agenzie di controllo sociale e operatori volontari, sia in termini di riduzione dei tassi ufficiali di delinquenza giovanile, anche se quest'ultimo dato non è stato effettivamente quantificato.

Diversamente dagli Usa, l'Europa, e particolarmente la Francia<sup>147</sup>, ha introdotto i problemi della prevenzione della criminalità all'interno del dibattito politico, assieme a tematiche sociali di più ampia portata.

In Italia, l'approvazione del DPR 616/1977 sul decentramento amministrativo che ha attribuito ai comuni una serie di competenze in materia di assistenza sociale, ha consentito di realizzare molti interventi a livello locale.

Questo approccio ritiene che per quanto molti tipi di intervento non siano esclusivamente diretti alla prevenzione del crimine, bensì specialmente al miglioramento delle relazioni e comunicazioni, possano avere effetti positivi in tale direzione e incidere anche sui livelli di allarme sociale.

La "prevenzione sociale" si sviluppa intorno all'idea che la devianza sia il prodotto di condizioni sociali sfavorevoli. Quindi la lotta alla povertà, al degrado ambientale, i programmi di educazione giovanile per favorire l'occupazione, le iniziative di integrazione sociale, sono gli strumenti di cui si avvale l'autorità politica per contrastare il crimine. C'è da osservare, in proposito che tale tipo di

---

<sup>146</sup> Bandini T., Gatti U., Marugo M. I., Verde A., *Criminologia*, Giuffrè, Milano, 2003

<sup>147</sup> Bouquet B. (sous la direction de), *La prévention: concept, politiques, pratiques en débat*, L'Harmattan, Paris, 2005

intervento è stato attuato soprattutto nel Regno Unito<sup>148</sup>, paese nel cui ordinamento il ruolo della giustizia penale è piuttosto forte e capace di esercitare un convincente ruolo dissuasivo<sup>149</sup>.

### **6.1.2 Prevenzione situazionale**

La “prevenzione situazionale” contempla tutte le strategie, gli strumenti e le tecniche, che agendo sul contesto ambientale, sono in grado di ridurre gli eventi criminosi. Questo tipo di prevenzione si attua mediante interventi di tipo strutturale o tramite il rafforzamento delle misure di controllo (comitati di quartiere, videosorveglianza, poliziotti di quartiere).

Nella seconda metà degli anni Sessanta, parallelamente alla crisi degli interventi preventivi individuali o sociali, ha cominciato ad affermarsi un approccio differente: la prevenzione situazionale, che si concentra sulla concreta commissione dei reati da parte degli autori con interventi di più immediata realizzazione.

Il reato è considerato come il momento di convergenza di un autore, di una vittima, e di specifiche circostanze di tempo e luogo<sup>150</sup> per cui, intervenendo sullo spazio, si potranno ridurre le possibilità di delinquere e le condizioni oggettive di attuazione.

Si interviene sull'ambiente considerato a rischio, trasformandolo in modo da ridurre le concrete possibilità di delinquere e a rendere l'attività delittuosa più rischiosa, e perciò meno attraente, per i potenziali autori.

La prevenzione situazionale prescinde dunque dalla personalità degli autori e dalle loro motivazioni.

---

<sup>148</sup> Crawford A., *Crime Prevention & Community Safety*, Longman, London, 1998

<sup>149</sup> Carrer F., *La polizia nel terzo millennio*, op cit.

<sup>150</sup> Balloni A., *Criminologia in prospettiva*, Clueb, Bologna, 1983

Gli interventi sul territorio possono essere di vario tipo, per esempio, può essere migliorata l'illuminazione stradale oppure, secondo la possono essere introdotti ostacoli fisici che rendono più difficile l'esecuzione dei delitti: sistemi di sicurezza, antifurti nelle abitazioni e nelle auto, sistemi antitaccheggio negli esercizi commerciali. Secondo Clarke<sup>151</sup>, la prevenzione situazionale del crimine è caratterizzata da tre elementi:

- si orienta verso forme di criminalità specifiche
- trasforma l'ambiente in cui si teme si verificherà il delitto
- tenta di ridurre le possibilità di commettere delitti ed aumenta, dal punto di vista dei potenziali autori, i rischi connessi all'esecuzione del delitto

Potremmo in ogni modo semplificare dicendo che la “prevenzione sociale” agisce sugli individui mediante politiche di assistenza, la “prevenzione situazionale” opera sull'ambiente<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Clarke R.V, *Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope* - Crime and Justice: Annual Review of Research, vol. 4, 2000, The University of Chicago Press, Chicago

<sup>152</sup> Terracciano U. *Le politiche della sicurezza in Italia*, op. cit. p.9

## 6.2 La nascita di un nuovo modello

---

Le attività di prevenzione si sviluppano secondo due strategie di intervento: la prima si articola nelle azioni di prevenzione situazionale, l'altra nelle azioni di prevenzione sociale. Tale distinzione si basa essenzialmente sugli obiettivi prioritari che l'azione stessa intende perseguire: se l'azione mira ad intervenire su un effetto, un sintomo o un contesto definito, parleremo allora di prevenzione situazionale; se invece si tratta di un'azione di portata più generale, che mira ad incidere su aspetti strutturali dei problemi di criminalità, o tende ad attenuare una condizione di disagio o marginalità, parleremo invece di prevenzione sociale.

A questi modelli, lungamente sperimentati, ma scarsamente valutati e misurati in termini di risultato, si affiancata così negli anni più recenti, una "terza via" per l'amministrazione della sicurezza, intesa come un bene collettivo.

Nasce così il nuovo modello, la prevenzione integrata, così denominato perché basato su politiche non repressive, ma locali e partecipative.

La tendenza di fondo è quella di attuare forme di partnership tra tutti i soggetti operanti sul territorio ed attivare una pluralità di figure professionali in sinergia tra loro.

Si tratta di un coordinamento tra le diverse azioni in campo, una condivisione di intenti diretti alla conoscenza, al controllo ed alla modifica stessa del territorio.

Le politiche di questa nuova forma di prevenzione, per propria natura, sono estranee al sistema penale e sostituiscono il modello di azione reattiva con un modello d'azione pro-attivo.

Anche gli attori, cioè coloro che promuovono e si attivano, sono diversi: non più gli organi penali dello Stato, ma nuovi soggetti quali gli enti locali, i servizi sociali, il volontariato, le imprese private nel settore della vigilanza e nel sistema assicurativo, le associazioni di categoria, i comuni cittadini.

Cambiano anche i destinatari: non più gli autori dei reati ma piuttosto le vittime, reali o potenziali o, in un senso ancora più generale, la comunità intera.

Infine, cambia anche il metodo: gli interventi sono condotti attraverso varie forme di collaborazione, da diversi soggetti e, soprattutto, destinatari ed agenti si devono avvicinare tra loro.

Per una più comoda sintesi è possibile così riassumere i tratti essenziali delle nuove politiche integrate di sicurezza:

- fanno ricorso a strumenti diversi da quelli del sistema penale;
- si pongono diversi obiettivi che si orientano più sulle vittime reali o potenziali;
- si orientano alla dimensione locale e alla criminalità di routine;
- coinvolgono e responsabilizzano nuovi attori.

In definitiva le nuove politiche, da una parte tengono conto di una complessità che impedisce allo Stato di dare risposte sempre rapide ed esaustive, pur lasciandogli il compito accertare le responsabilità, di giudicare e punire, ma accanto a questo sistema che possiamo definire tradizionale si tende a creare un modello di “governo locale della sicurezza”<sup>153</sup> che promuova l'attuazione di un sistema integrato di azioni, scelte, interventi, competenze, progettato in base ad un'approfondita valutazione dei problemi specifici della comunità locale di riferimento.

Tutto questo va sotto il nome, appunto, di politiche integrate di sicurezza che sono il coordinamento ottimale tra l'azione della repressione penale e della prevenzione di polizia ed un nuovo ruolo delle realtà locali fatte di enti, ma anche di soggetti diversi che svolgono una parte attiva nel controllo sociale.

---

<sup>153</sup> Bonfiglio S., *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, op. cit.

### 6.2.1 Prevenzione comunitaria

Il concetto di prevenzione ha sempre rappresentato un elemento essenziale del discorso sulla criminalità, ma negli ultimi anni ha assunto un valenza particolare. Ai tradizionali modelli preventivi, collegati alla funzione della pena e appartenenti al campo della scienza e delle discipline penalistiche, si è affiancata, da alcuni decenni, una diversa idea della prevenzione, la cui caratteristica fondamentale è quella di collocarsi fuori dagli schemi interpretativi della criminologia classica e dal sistema penale.

Un tentativo di riconciliare i due approcci, combinando iniziative di prevenzione sociale e di controllo del territorio è stato realizzato in Francia e in alcune esperienze anglosassoni attraverso la cosiddetta prevenzione comunitaria, ossia “un insieme di attività sociali e situazionali, coordinate e dotate di una certa continuità, attivate da gruppi di cittadini organizzati a vari livelli, finalizzati a migliorare le condizioni sociali e ambientali alla base del disagio, del disordine e della criminalità, in un’area geograficamente definita”<sup>154</sup>.

La principale novità di questo approccio è nella centralità del ruolo dei cittadini e nella partecipazione civica come principale strategia di intervento, con la duplice funzione di ridurre il fenomeno oggettivo degli episodi criminali e di rafforzare il senso soggettivo di sicurezza.

Dal punto di vista teorico, la prevenzione comunitaria non propone modelli innovativi, ma si colloca tra l'approccio sociale e quello situazionale raccogliendo le migliori istanze dell'uno e dell'altro.

---

<sup>154</sup> Hughes G., Edwuard A. (a cura di) *Crime control and Community. The New Politics of Public Safety*, Cullopton, Willan, 2004

Sul piano delle policy, questo si traduce in politiche- sociali di inclusione e redistribuzione senza ignorare risposte orientate al breve termine che diano risposte concrete alle legittime richieste di sicurezza dei cittadini<sup>155</sup>.

Questa ricerca di nuove strategie è spesso ritenuta una conseguenza del fatto che le tradizionali misure, sia deterrenti che riabilitative, non abbiano dato prova di efficaci nel contrastare la crescita della criminalità.

### **6.2.2 La nuova prevenzione**

La prevenzione comunitaria è anche detta “nuova prevenzione” è quindi il prodotto di una crisi del sistema complessivo della giustizia penale e, più in generale, delle forme di ristrutturazione della sovranità statale, che ha come conseguenza una trasformazione complessiva delle strategie e dei meccanismi di controllo della criminalità.

Il concetto di prevenzione si amplia, diventando da un lato una attività che riguarda soggetti pubblici e comuni cittadini, forze di polizia e società civile - dall'altro una componente integrante delle politiche di sicurezza.

Nella nuova prevenzione troviamo oggi un vasto panorama di misure e interventi che mirano alla riduzione dei fenomeni criminosi in senso stretto, delle forme inciviltà o del degrado. Inoltre la nuova prevenzione aspira sia alla riduzione della percezione di insicurezza e all'aumento della rassicurazione sociale.

La diffusione di pratiche, strategie, attività, oggi tutte definite come preventive, ha reso il concetto di prevenzione indeterminato, ma grazie alla sua vaghezza, esso si diffonde in vari contesti e si impone decisamente nel discorso politico e amministrativo.

---

<sup>155</sup>Giovanetti M., *Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana*, in Giovanetti M., *Per una città sicura*, op. cit.

Le attività di prevenzione realizzate in diversi paesi in questi decenni dimostrano che le nuove forme della prevenzione si rifanno ad interpretazioni, analisi, spiegazioni e costruzioni dei fenomeni consolidate nel pensiero criminologico contemporaneo.

Ciò che appare nuovo sono due aspetti in particolare. In primo luogo la tendenza a utilizzare in maniera combinata diverse interpretazioni del fenomeno criminale, inserendo, all'interno di uno stesso programma preventivo, misure che richiamano idee diverse della criminalità stessa.

### **6.2.3 La prevenzione integrata**

Un ulteriore declinazione dei concetti di “nuova prevenzione” e di “prevenzione comunitaria” è alla base della definizione di “prevenzione integrata”, la quale evidenzia proprio l'accostamento di interventi che si rifanno a diverse razionalità criminologiche.

E' stato sottolineato come nella prospettiva strutturale, la criminalità è il prodotto di condizioni sociali ed economiche e la prevenzione si intende quindi come attività che incide su tali cause di fondo.

Quando invece si intende il crimine come prodotto della psiche umana, la prevenzione si concentra sull'intervento individuale, in modo da trattenerne, controllare o riabilitare gli autori reali o potenziali.

Infine, in base alla terza prospettiva, si ritiene che la prevenzione possa attuarsi attraverso un intervento sul contesto, fisico e sociale, o, meglio, sulle situazioni, e che alcune forme di criminalità siano quindi il risultato di una serie di circostanze e di opportunità.

Queste tre grandi prospettive di fondo di interpretazione dei fenomeni criminali si articolano in una serie di approcci interpretativi, che costituiscono oggi il quadro di riferimento delle misure di prevenzione e delle politiche di sicurezza.

In questo eclettismo criminologico si evidenzia comunque un progressivo spostamento dalle questioni eziologiche, strutturali, sociali e normative verso le situazioni, i contesti a rischio e le loro potenzialità nel generare o nell'inibire il rischio.

In sintesi, si rileva una crescente rilevanza delle teorie delle opportunità a scapito delle teorie di impostazione motivazionale o strutturale<sup>156</sup>.

La connessione tra teorie della criminalità e tecniche della prevenzione si traduce, nella realtà quotidiana in un diverso approccio e operativo. Tra gli operatori del settore e nell'ambito delle nuove politiche di sicurezza, l'attenzione si concentra sulla soluzione e sull'intervento, al punto che la pratica guida la teoria e l'analisi della complessità del fenomeno si riduce alla verifica dell'efficacia della misura.

Ciò avviene appare particolarmente vero nel caso della prevenzione situazionale, dove una varietà di pratiche si rinforzano nelle teorie su cui si fondano, al punto da creare un insieme indivisibile di prassi e di teoria.

Questo vizio metodologico è anche il prodotto dell'estrema politicità delle misure di nuova prevenzione. Infatti fuori dall'ambito strettamente penalistico, il discorso sulla criminalità si fa sempre più politico, cioè legato ad interpretazioni e visioni del mondo, a forme del governo e dell'amministrazione della città, a strategie di responsabilizzazione di nuovi attori.

La prevenzione accentua i caratteri di pragmatismo nella sua accezione più politica, tende a ridurre la complessità, e cancella i confini che separano le politiche preventive dalle altre politiche pubbliche.

La nuova prevenzione è definibile come l'insieme delle strategie orientate a diminuire la frequenza di certi comportamenti devianti, siano o meno essi considerati punibili dalla legge penale, attraverso l'uso di strumenti diversi da quelli penali. L'estraneità al sistema penale comporta, in primo luogo, che al

---

<sup>156</sup> Selmini R., *Le criminologie della vita quotidiana*, in *La sicurezza urbana*, op. cit.

modello concettuale passivo e indiretto della prevenzione penale si sostituisca una forma di prevenzione diretta.

I soggetti responsabili della nuova prevenzione non siano esclusivamente gli organi penali dello stato, ma nuovi attori, quali, per esempio, gli enti locali, i servizi sociali, il volontariato, le imprese, i comuni cittadini.

Sul versante delle agenzie statali si ritiene però che le forze di polizia deputate alla pubblica sicurezza debbano adottare a pieno titolo strategie preventive, mentre resterebbero escluse le agenzie dedicate all'investigazione dei reati, l'apparato giudiziario in genere e il sistema sanzionatorio.

Anche i destinatari principali della prevenzione sono diversi: non più soltanto gli autori, ma anche le vittime, reali o potenziali o, in senso ancora più generale, la comunità intera.

Il coinvolgimento della comunità appare oggi come un discorso chiave delle politiche di sicurezza in generale. Esso può essere considerato da varie prospettive: da un lato, la comunità può essere un attore, un luogo, o semplicemente destinataria di interventi di prevenzione e di controllo.

La prima accezione di coinvolgimento comunitario è quella oggi dominante. In questa tendenza convivono strategie di responsabilizzazione dei cittadini che affermano un'idea di comunità difensiva, insieme a tentativi di sviluppare la partecipazione comunitaria attraverso nuovi modelli associativi e nuove forme di solidarietà.

In questa ambivalenza dell'idea del coinvolgimento della comunità si intuisce quanto la prevenzione comunitaria sia un concetto composito, nel quale si fanno rientrare sia misure della prevenzione sociale che situazionale. In questa interpretazione la prevenzione comunitaria comprende tutte le strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini alla prevenzione, a livello individuale o collettivo, con obiettivi, però, diversi: dal sostegno sociale alla comunità, al miglioramento dell'ambiente fisico e sociale, fino alla riduzione di opportunità tramite forme di sorveglianza attuate dai cittadini stessi.

Il suo unico carattere distintivo dalle altre forme di prevenzione sta quindi nel fatto che è attuata dai cittadini di un'area definita del territorio.

Questa varietà di interventi è stata riassunta nei seguenti approcci<sup>157</sup>:

- organizzazione della comunità, basata sulla mobilitazione dei residenti a fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale;
- difesa della comunità, attraverso varie forme di autotutela dei cittadini o strategie difensive di carattere urbanistico e architettonico;
- sviluppo della comunità, che comprende misure indirizzate alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi.

Secondo alcuni autori, il concetto di prevenzione comunitaria comprende l'insieme delle attività di controllo della polizia a stretto contatto con i cittadini o in aree geografiche ben definite, cioè quella che nella terminologia angloamericana definita come *community*.

Questa estrema elasticità concettuale, che rende la prevenzione difficilmente definibile, ne evidenzia la grande utilità sul piano politico. Si può affermare che la prevenzione, nelle politiche di sicurezza, diventa ciò che alcuni attori (polizia, cittadini e ricercatori stessi) definiscono come tale, a seguito di una selezione sulla vasta gamma di opzioni e azioni disponibili.

La continua dilatazione e politicizzazione del concetto di prevenzione induce, soprattutto nel discorso pubblico e nella retorica politica, una sorta di ossessione preventiva, nella quale il necessario bilanciamento tra limiti imposti alle libertà dei cittadini e loro tutela da eventi criminosi (o dalle inciviltà) rischia di essere compromesso.

Nonostante la sua grande popolarità, la mobilitazione dei cittadini nella prevenzione si rivela spesso inefficace a fini di prevenzione oggettiva, mentre può

---

<sup>157</sup> Graham J., Bennet T., *Crime Prevention Strategies in Europe and North America*, European Institute for Crime Prevention and control, New York-Helsinki, 1995

ottenere qualche risultato sulla rassicurazione sociale e sulla diminuzione della percezione di insicurezza.

### **6.3 La sicurezza partecipata**

La sicurezza, in quanto valore aggiunto alla qualità della vita, deve essere partecipata da tutti i cittadini adottando quei comportamenti che non diano ai criminali l'opportunità di infrangere il sentimento di sicurezza individuale e della comunità. Assume un peso straordinario l'attuazione della *governance* della sicurezza locale, ossia di un processo di elaborazione delle politiche di sicurezza, improntato alla logica della de-gerarchizzazione e di maggiore partecipazione e responsabilizzazione mirate ad un avvicinamento delle istituzioni ai cittadini<sup>158</sup>.

Tali aspetti si inquadrano nella cornice teorica delle politiche di *nuova prevenzione*, termine con cui si fa riferimento a tutti gli strumenti politici indirizzati ad eliminare o ridurre la commissione di determinati comportamenti considerati o meno fatti criminali attraverso il ricorso a strategie differenti dalla sistemazione penalistica.

La sicurezza, infatti, non è solo questione di metodologie particolari e/o di repressione. In proposito è opportuno saper distinguere fra interventi di emergenza e politiche di lungo respiro. In definitiva, il contenimento degli eventi criminosi mediante l'uso dei classici strumenti di polizia e penali è assolutamente indispensabile ma, per una società democratica, non costituisce né l'unica né la principale opzione.

Occorre piuttosto cercare di garantire per tutti, in modo eguale, quel bene comune che è la sicurezza (non un diritto, ma la base di tutti i diritti) attraverso:

---

<sup>158</sup> Giovannetti M., *Per una città sicura*, op. cit.

- una partecipazione delle varie componenti sociali alla sfida, anche culturale, di perseguire una sicurezza che si coniughi con la solidarietà e le libertà;
- una integrazione delle politiche pubbliche che tenga conto, in un'ottica di sistema, della complessità degli aspetti in cui si declina questa materia;
- un'opera di responsabilizzazione diffusa delle comunità locali e dei cittadini.

Superando l'esatta distinzione tra misure di prevenzione situazionale e sociale, le politiche della nuova prevenzione si caratterizzano non solo per il ricorso a strumenti diversi dal sistema penale, ma anche per il perseguimento dell'obiettivo della sicurezza e rassicurazione sociale.

Destinatari principali della nuova prevenzione non sono più infatti gli autori di reato, quanto piuttosto le vittime reali o potenziali e, in senso più generale, l'intera comunità dei cittadini che, oggi più che mai, percepisce il problema della sicurezza come bisogno primario ed inderogabile che deve essere partecipato dagli amministratori pubblici, costituendo esso stesso un elemento portante del patto di convivenza democratica.

La nuova prevenzione indirizza la propria azione a livello di dimensione locale, coinvolgendo sulla questione criminale gli attori delle politiche locali ossia gli enti locali. In particolare è l'ente comunale che diviene interlocutore legittimo ai fini della messa a punto di strumenti e mezzi che abbiano l'obiettivo della rassicurazione sociale. Oltretutto la sicurezza è oggi considerata un bene economicamente rilevante. Il grado di sicurezza oggettiva e percepita di un determinato territorio è uno dei fattori che concorrono ad attrarre sul territorio medesimo investimenti, iniziative di sviluppo e nuove opportunità per i giovani. La sicurezza non si rapporta più soltanto al valore dell'incolumità fisica (che pure mantiene un'importanza fondamentale) ma è oggi inscindibilmente connessa allo sviluppo e all'economia di un determinato territorio.

Punto fondamentale ai fini di comprendere il problema della sicurezza dei cittadini, è chiedersi innanzitutto quale tipo di criminalità genera tali paure e sentimenti di insicurezza. I cittadini vivono come distante e quindi meno pericolosa la grande criminalità, mentre sviluppano maggiore sensibilità e preoccupazione verso forme di criminalità predatoria, vissuta come un rischio cui possono obiettivamente essere più esposti. Un'altra importante fonte di insicurezza è rappresentata dalle inciviltà che generano insicurezza innanzitutto perché, consistendo nella violazione di norme ampiamente condivise, rappresentano un sintomo delle violazioni dell'ordine sociale e dell'incapacità di controllo da parte delle istituzioni: percezione, questa, che limita il diritto individuale ad una libera fruizione dello spazio urbano.

Da questa analisi si evince che è la criminalità diffusa, presente a livello locale, a generare maggiormente sentimenti di insicurezza e paura nella popolazione, ed è quindi proprio a livello locale che va cercata una risposta alla richiesta di sicurezza dei cittadini.

L'insicurezza e la paura del crimine, tematiche a lungo trascurate non solo nel dibattito scientifico, ma anche nel dibattito politico italiano, hanno oggi acquisito uno *status* e una fisionomia autonoma. La percezione di insicurezza dei cittadini è, infatti, solo in parte determinata dal livello di criminalità effettivamente esistente in un certo territorio per lo più essa è condizionata dalla sinergica interazione di fattori individuali e sociali<sup>159</sup>.

Tra questi individuiamo, innanzitutto, le condizioni individuali di vulnerabilità. Numerose indagini dimostrano come alcune variabili socio-demografiche quali età, genere e classe sociale determinano nell'individuo la percezione di maggiore esposizione al rischio di vittimizzazione. Il livello di paura

---

<sup>159</sup> Bonvini P., *La paura della criminalità: luogo delle paure/luogo del pericolo* in *La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*, op. cit.

della criminalità sembra essere infatti più elevato tra le persone anziane, i soggetti di sesso femminile e tra coloro che appartengono ai ceti sociali più bassi.

Un secondo fattore incidente sulla paura della criminalità è rappresentato dalle caratteristiche fisiche dei grandi centri urbani: basti pensare che l'edilizia urbana si è sviluppata sacrificando la presenza di spazi esterni destinati alla socializzazione e contribuendo così ad alimentare il senso di isolamento e quindi di insicurezza dei cittadini. Ulteriore fonte di paura è poi rappresentata dal degrado ambientale, da segni di incuria, da abbandono e vandalismo i quali, essendo forme di inciviltà fisiche, sono interpretati come segni di indebolimento e di crollo dell'ordine sociale<sup>160</sup>.

#### **6.4 Prevenzione situazionale e teoria delle attività di routine**

L'approccio situazionale focalizza la propria attenzione sull'individuazione delle opportunità per il verificarsi di eventi criminosi e si concentra, nella pratica, sul tentativo di eliminare le circostanze favorevoli. Tale concettualizzazione lascia perlopiù inalterate le cause dei problemi, limitandosi di solito, in sostanza, a collocarli altrove.

Gli interventi che ne derivano vanno in una direzione di analisi realistica del rapporto costi-benefici e sottendono ad una cultura del controllo che apparentemente offre una risposta semplice e immediata alle preoccupazioni di parte della popolazione. Tale tendenza è strettamente intrecciata con<sup>161</sup>:

- ingenti interessi economici (vigilanza privata, videosorveglianza);
- il processo di privatizzazione della sicurezza;
- il tentativo di negazione della dimensione politico-sociale della sicurezza per ridurla, a problematiche prevalentemente tecniche.

---

<sup>160</sup> Karrer F., Santangelo S., *Pianificazione urbana e sicurezza*, in Giovannetti M. *Per una città sicura*, op. cit.

<sup>161</sup> Barbagli M., Colombo A., Savona E., *Sociologia della devianza*, op. cit.

Partendo dal presupposto che la criminalità scaturisce da una combinazione di fattori che concorrono a creare o a facilitare le opportunità di perpetrare un reato, quali abitudini e stile di vita<sup>162</sup> delle potenziali vittime, caratteristiche fisiche dell'ambiente e assenza di controlli oltre che da una scelta razionale<sup>163</sup> dell'autore, la prevenzione situazionale mette in campo misure che, intervenendo sull'ambiente circostante e rafforzando le difese delle potenziali vittime di reato, sono in grado di ridurre le opportunità criminose, aumentare il rischio e diminuire i guadagni possibili per i potenziali autori di reato.

Allo stesso modo, di fronte a quella che resta comunque la irrinunciabile necessità di difendersi, non si può convenire con quegli orientamenti che invocano la forza come mezzo prioritario o puntano all'innalzamento di barriere che, il più delle volte, sono molto meno efficaci di quanto promettono a prima vista e anzi, dividendo anziché unire, a volte finiscono in realtà per alimentare circoli viziosi che aggravano ulteriormente i problemi. Né si può pensare di rispondere in modo soddisfacente all'esigenza di tutela delegandone il compito in esclusiva alle forze di polizia.

La teoria delle attività di routine avanzata da Cohen e Felson<sup>164</sup> [1979] venne accolta all'inizio come un approccio dalle finalità pratiche alla criminalità, e acquistò in seguito una tale notorietà fino a divenire una delle teorie portanti degli anni ottanta.

Tra le ragioni del suo successo vi è il fatto che essa ben si connetteva con il crescente interesse nella vittimologia e un nuovo approccio ecologico alla prevenzione della criminalità, anche se ciò che più andava incontro alle idee correnti era il riaffermare la razionalità del comportamento umano.

---

<sup>162</sup> Williams F.P., McShane M.D., *Devianza e criminalità*, op. cit.

<sup>163</sup> Selmini R. *Le criminologie della vita quotidiana*, in Selmini R., *La sicurezza urbana*, op. cit.

<sup>164</sup> Cohen L., Felson M., *Social changes and crime rate trends. A routine activity approach*, in *American Sociological Review*, 1979

I sostenitori della teoria delle attività abituali (routine activity approach) sono partiti dalla critica di una impostazione assai comune nella spiegazione della devianza che ritiene che all'origine di un male non possano esservi che altri mali e dunque che le principali cause della criminalità siano l'analfabetismo, la miseria, la disoccupazione, le disuguaglianze sociali.

Secondo la teoria delle attività abituali un reato si verifica quando vi è la convergenza, in un dato momento e in un dato luogo, di tre elementi: un potenziale autore del reato, un obiettivo o un bersaglio interessante e la mancanza di un guardiano.

La teoria delle attività di routine sostiene che la quantità dei crimini commessi collegata alla natura degli schemi quotidiani di interazione sociale. Se uno schema di interazione subisce delle modifiche, cambia anche il numero dei reati. Cohen e Felson sono particolarmente debitori al lavoro di Hawley<sup>165</sup>, che aveva delineato una rinomata teoria dell'ecologia umana. Hawley aveva posto in rilievo come la natura delle attività di routine sia una parte essenziale della vita quotidiana.

Sono attività di routine tutti i tipi di attività che, svolte regolarmente, soddisfano i bisogni primari. Quando i mutamenti sociali sconvolgono o modificano le attività di routine può verificarsi un processo di disgregazione sociale. In questo senso la teoria delle attività di routine può essere considerata come una continuazione del lavoro della Scuola di Chicago.

La teoria di Cohen e Felson individua tre elementi analitici fondamentali affinché si verifichi un evento criminale predatorio (o meglio vittimizzatorio).

In primo luogo, necessaria la presenza di un aggressore motivato.

---

<sup>165</sup> Hawley A, *Human Ecology. A theory of community structure*, Ronald, New York, 1950

Il secondo elemento necessario la presenza di una vittima designata. Cioè, deve esserci qualcosa che valga la pena di essere rubato o preso, o che sembri tale.

Il terzo elemento necessario l'assenza di un guardiano capace e che nessuno, tra i presenti, sia in grado di impedire che il reato venga commesso.

Oltre a individuare questi tre elementi, Cohen e Felson si occuparono anche dei mutamenti sociali, in particolare di quelli che portavano alla disgregazione sociale. Le opportunità di commettere reati cambiano con il cambiare delle attività di routine. Così era accaduto dopo la fine della seconda guerra mondiale quando le comuni attività di routine si erano spostate in luoghi lontani da casa.

Le attività di routine mettono in contatto gli aggressori e le vittime, creando una convergenza spazio-temporale di aggressori motivati, obiettivi designati e assenza di guardiani. Se manca una di queste componenti, l'atto criminale molto probabilmente non viene commesso; viceversa, in presenza di tutte le componenti le probabilità aumentano.

Sempre in base alle attività di routine, le vittime (o i bersagli) designati si trovano più frequentemente in certi luoghi. Ad esempio, il fatto che quasi tutti lavorino fuori casa crea l'opportunità per i furti in appartamento fornendo un bersaglio designato (la casa) con pochi guardiani (la gente che la abita). Anche l'accresciuta presenza di manodopera femminile nel mondo del lavoro fa in modo che vi siano meno persone in casa durante le ore lavorative, aumentando le probabilità di successo di un furto in appartamento.

Inoltre, Cohen e Felson sostengono che i mutamenti avvenuti nella società americana hanno accresciuto l'interazione tra aggressori motivati, bersagli designati e assenza di guardiani.

Anche se il numero degli aggressori motivati non aumenta, il tasso di criminalità cresce per l'aumento degli altri due elementi.

La teoria aiuta a spiegare per esempio il tasso di vittimizzazione relativo a certi tipi di reato. In base alle differenze tra le varie attività di routine, alcuni individui saranno più soggetti di altri al rischio di rapine, furti, stupri, omicidi, ecc.

Similmente, certi luoghi sono più esposti alla criminalità rispetto ad altri, a causa del tipo di attività e della quantità di relazioni sociali in esso presenti. Non appena una zona della città si guadagna la reputazione di punto caldo (hot spot), si verifica una controreazione, che porta un numero minore di persone a recarsi in quell'area in certe ore del giorno. Di conseguenza ci saranno meno guardiani, e gli aggressori avranno la possibilità di individuare più vittime designate all'interno dell'area.

La teoria delle attività di routine è stata anche estesa agli aggressori nel tentativo di spiegare i fattori che possono facilitare gli atti criminali.

Analisi di questo tipo hanno spinto alcuni paesi a sperimentare programmi di prevenzione situazionale, rivolti ad alterare l'ambiente in cui avvengono i furti in appartamento, e a renderli meno facili, e di prevenzione comunitaria.

Questi programmi sono stati sviluppati per la prima volta in alcune città americane nel corso degli anni Ottanta e si sono rapidamente sviluppati in altri paesi, in particolare di lingua anglosassone. Regno Unito, Canada e Australia hanno adottato programmi di prevenzione dei furti in appartamento nel corso degli anni Novanta. Le misure inserite nella prevenzione situazionale sono rivolte soprattutto a introdurre nell'ambiente ostacoli alla conduzione del reato, ovvero per utilizzare la terminologia della teoria delle attività abituali che agiscono sui bersagli designati.

Ne fanno parte, nel caso dei furti in appartamento, l'installazione di porte blindate, di cancelli, la messa a punto di ostacoli fisici all'accesso ai palazzi, l'aumento dell'illuminazione notturna, l'installazione di videocamere.

## 6.5 Prevenzione comunitaria e teoria delle attività di routine

Le misure proprie della prevenzione comunitaria si basano invece sul coinvolgimento dei residenti, e agiscono sul terzo elemento della chimica del reato, Felson, ovvero il guardiano capace di impedirlo<sup>166</sup>.

Per guardiano si intende non un poliziotto, ma qualsiasi persona: i parenti, gli amici, i vicini, i passanti.

Non si tratta dunque di una persona che ferma con le armi i malintenzionati, ma di una persona qualsiasi, anche un estraneo, che con la sua sola presenza impedisce al potenziale autore di commettere un reato.

Per il potenziale autore di un reato, l'interesse di un bersaglio dipende da quattro elementi (sintetizzati dall'acronimo VIVA): visibilità, inerzia, valore ed accessibilità.

La visibilità del bersaglio è tutto ciò che ne facilita l'individuazione da parte di chi vuole appropriarsene.

L'accessibilità è altro la facilità con cui l'oggetto può essere raggiunto dal potenziale autore del reato, senza che questi venga visto e fermato. Dipende quindi dalla vicinanza sociale e geografica del luogo dove si trova il bersaglio, oltre che dalle caratteristiche delle vie di accesso e di fuga.

L'inerzia è la resistenza che il soggetto oppone ad essere colpito o sottratto. Dipende dalla capacità difensiva della vittima potenziale (dalla sua forza fisica, dal possesso di armi ecc), ma anche dal peso e dalle dimensioni dell'oggetto e dalle difficoltà che vi sono a trasportarlo.

L'inerzia dipende anche dalle caratteristiche di tutto ciò che serve a proteggere un oggetto: le porte, le serrature, i congegni antifurto. Un valore di un oggetto è dato dalla sua capacità di soddisfare i desideri ed i bisogni del potenziale autore del reato. Dunque, può essere simbolico, affettivo o materiale. In questo ultimo

---

<sup>166</sup> Felson M, *Crime and every day life*, Thousand Oaks, Sage, 2002

caso, ciò che più interessa a chi delinque non è tanto il prezzo a cui è stato pagato l'oggetto, ma la quantità di denaro che ne può ricavare dai ricettatori, cioè da coloro che acquistano beni rubati.

La teoria delle attività abituali non si occupa delle motivazioni dei potenziali autori dei reati. Essa tuttavia si basa su due assunti, condivisi dalla teoria della scelta razionale:

- il primo è che la decisione di commettere un delitto nasce di solito da un confronto fra i benefici ed i costi che questo può avere;
- il secondo assunto che tutti possono commettere un reato quando le tentazioni a farlo sono molto forti, cioè quando il bersaglio presenta un alto interesse (grande valore, alta visibilità ed accessibilità, bassa inerzia) e quando manca un guardiano che possa impedirlo.

Le variazioni nello spazio e nel tempo del numero dei reati non dipende soltanto dalla quota degli autori potenziali, cioè delle persone disposte a commetterli, ma anche dal numero dei bersagli interessanti disponibili e da quello dei guardiani, oltre che dalla frequenza con cui convergono, in un dato momento ed in un dato luogo, questi tre elementi.

Questa frequenza dipende a sua volta dalla distribuzione spazio-temporale delle attività abituali dei membri di una società e dal loro stile di vita.

L'aumento del numero di alcuni tipi di furti e di rapine può essere ricondotto anche a mutamenti positivi degli stili di vita che favoriscono la convergenza fra un autore potenziale di un reato, un bersaglio interessante e la mancanza di un guardiano.

Così, ad esempio, lo sviluppo della produzione di massa dei beni e la tendenza alla miniaturizzazione di molti oggetti (televisori, registratori, computer, macchine fotografiche) ha reso più facile prenderli e trasportarli. Analogamente, l'aumento della mobilità della popolazione fra un luogo e l'altro, per lavoro o per divertimento, avvicina le vittime potenziali a coloro che sono disposti a compiere

un reato (favorendo borseggi, rapine e furti di auto), mentre allontana queste vittime dalle loro abitazioni, facilitando i furti in appartamento.

Elaborata inizialmente per spiegare alcuni tipi di furti e di rapine, la teoria delle attività abituali è stata spesso applicata all'analisi di altre forme di devianza.

Essa è una delle principali teorie che fanno capo alla cosiddetta “criminologia ambientale”<sup>167</sup>, cioè di un approccio criminologico che si focalizza sullo spazio e le condizioni in cui si realizza un fatto di reato.

Secondo la teoria delle attività di routine, perché si compia un reato (in particolare predatorio), devono verificarsi tre condizioni nello stesso momento e nello stesso luogo:

- La disponibilità di un bersaglio (*target*) adeguato
- L'assenza di un controllore idoneo a prevenire l'evento criminale
- La presenza di un potenziale aggressore motivato

La prima condizione perché un crimine sia commesso, è che sia disponibile un bersaglio (*target*) adeguato. Il termine bersaglio (*target*) non è casuale, ma è stato scelto consapevolmente, al posto di altre parole quali vittima, proprio per sottolineare l'ampiezza del concetto.

Gli autori individuano infatti tre categorie principali di bersagli (*target*):

- Una persona
- Un oggetto
- Un luogo

Il bersaglio (*target*) deve essere inoltre adeguato: c'è infatti una grande abbondanza di potenziali obiettivi criminali, ma non tutti sono adeguati. Per esemplificare l'adeguatezza, sono spesso utilizzati due acronimi:

- VIVA (Value, Inertia, Visibility, Access): Valore, Inerzia, Visibilità, Accessibilità (già esaminati)

---

<sup>167</sup> Giddens A., *Fondamenti di sociologia*, Il Mulino, Bologna,

- CRAVED (Concealable, Removable, Available, Valuable, Enjoyable, Disposable): Nascondibile, Rimuovibile, Disponibile, Prezioso, Godibile, Utilizzabile

La seconda condizione è che sia assente un controllore idoneo a prevenire l'evento. Un controllore adeguato solitamente è una persona, la cui mera presenza dissuade potenziali aggressori dal commettere l'atto. Alcuni esempi di controllori adeguati possono essere identificati in: pattuglie di forze dell'ordine; operatori della vigilanza privata; volontari o gruppi di quartiere; portinai; residenti e frequentatori dello spazio; vicini di casa; sistemi di telecamere a circuito chiuso.

Alcuni dei controllori sono formalmente riconosciuti e hanno un ruolo intenzionale, come la vigilanza privata; altri sono informali e involontari, come i vicini di casa. È anche possibile che un controllore sia presente, ma non efficace. Ad esempio, le telecamere a circuito chiuso non fungono da controllori adeguati se predisposte male o puntanti in direzione sbagliata. Lo staff può essere presente in un negozio, ma non avere addestramento o consapevolezza sufficienti per rappresentare un deterrente efficace.

La terza condizione ritiene che quando un bersaglio adeguato non è protetto da un controllore efficace, c'è una possibilità che un crimine abbia luogo. L'elemento finale in questo quadro è naturalmente che sia presente un potenziale aggressore.

L'approccio della Teoria delle attività di routine guarda al crimine dal punto di vista dell'aggressore. Un crimine sarà commesso solamente se un potenziale aggressore ritiene che un bersaglio sia adeguato e un controllore efficace sia assente. È la valutazione della situazione da parte dell'aggressore che determina se il crimine avrà luogo.

La teoria delle attività di routine è raggruppabile in un insieme di teorie criminologiche, le cosiddette teorie della vita quotidiana<sup>168</sup>, che si basano sullo studio delle opportunità del crimine, cioè dell'interazione dell'autore con l'ambiente in cui vive e in cui questo si concretizza.

Più in particolare, l'ambiente è osservato dalla teoria delle attività di routine nelle sue trasformazioni socio-culturali ed in particolare economiche, quale contesto in cui sono attivate dalla generalità delle persone le attività relative al soddisfacimento dei bisogni primari che producono delle reciproche interazioni delle diverse situazioni della vita quotidiana in cui è possibile e più agevole commettere il crimine (ad esempio, andare a lavoro comporta lasciare incustodita l'abitazione e, quindi, renderla disponibile a crimini predatori).

Il criminale è soggetto razionale in grado di compiere una semplice valutazione personale sul rapporto rischio-benefici e si motiva al crimine se la sua propensione edonistica ha probabilità di essere soddisfatta.

Il mutamento delle condizioni economico-sociali può cambiare il tipo di attività di routine e quindi le relazioni fra le tre variabili, autori materiali, vittime designate e l'assenza del guardiano efficace e, conseguentemente, anche il tasso di criminalità ad esse connesso varia.

## **6.6 La teoria delle *broken windows***

Un'altra teoria molto nota e diffusa, particolarmente calzante nella prospettiva della prevenzione situazionale e quella delle "finestre rotte" o dei "vetri infranti", che risale ad un articolo che i politologi Wilson e Kelling<sup>169</sup> scrissero negli anni 70 riguardo al disordine sociale, il degrado delle comunità e l'azione di polizia.

---

<sup>168</sup> Selmini R., *Le criminologie della vita quotidiana*, in Selmini R., *La sicurezza urbana*, op. cit.

<sup>169</sup> Wilson J.Q., Kelling G.L., *Broken windows. The police and neighborhood society* in *The Atlantic Monthly*, 1982

Gli assunti fondamentali erano che “a livello di comunità, disordine e crimine sono di solito collegati indistricabilmente, in una sottospecie di frequenza inerente allo sviluppo” e che “se un vetro di una finestra di un edificio è rotto e rimane non riparata, tutto il resto delle finestre sarà rotto perché è un segnale che nessuno se ne preoccupa”<sup>170</sup>. Wilson e Kelling non affermavano chiaramente un rapporto inevitabile di causa-effetto fra la situazione di degrado del territorio, di cui il vetro rotto è una metafora e la criminalità vera e propria, ma ritenevano ciò sicuramente probabile. D'altra parte ritenevano che solo in base a tale convinzione, che era un luogo comune accettato, le persone avrebbero evitato di frequentare o avrebbero cercato di frequentare il meno possibile la zona per non essere coinvolti in crimini, la vita sociale si sarebbe limitata a riservati e ristretti circoli di persone “fidate” e i vandali avrebbero potuto ancora più facilmente continuare a rompere le finestre, senza pericolo di essere riconosciuti o riprovati. Questo avrebbe ancor più agevolato i veri criminali, dato che le potenziali vittime erano già intimidite dal disordine sociale continuo e incontrollato.

La zona era diventata vulnerabile all'invasione criminale perché era venuto meno il collegamento fra il mantenimento dell'ordine e la prevenzione del crimine.

A questa situazione concorrevano il venir meno del senso di responsabilità dei residenti e del controllo della comunità, l'impossibilità di operare delle forze di polizia per la carenza di risorse umane e finanziarie, la convinzione del cittadino della loro inefficienza, oltre ad un atteggiamento di ostilità nei loro confronti.

A quanto esposto si aggiunga la critica alla depenalizzazione che sottraeva alla polizia strumenti concreti per mantenere l'ordine ed il dubbio insinuato da una concezione, definita da Wilson e Kelling “utilitaristica”, che si chiedeva se era

---

<sup>170</sup> Pallotto P., *La pratica e la teoria della sicurezza urbana: realizzazione e analisi di un progetto in La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*, op. cit.

legittimo ritenere illecito tutto ciò che non era direttamente dannoso ad altri, come ad esempio comportamenti di accattonaggio, bullismo e simili, ritenuti disdicevoli e fomentatori del disordine sociale. Il discorso, non condotto analiticamente sulla base di relazioni causa-effetto, né su dati scientifici, pone all'attenzione del lettore scenari che riproducevano situazioni tuttora realistiche.

Infatti, indipendentemente dalla plausibilità eziologia dei fenomeni come disordinatamente richiamati da Wilson e Kelling, è evidente l'importanza del controllo sociale informale della comunità per il rispetto degli standard di convivenza, tanto sociali quanto legali. Il loro rispetto da parte delle comunità non deve essere solo un rispetto formale e tautologico della legge e dell'ordine sociale che li sancisce, nel senso di ordine per l'ordine, ma derivare dall'elaborazione e dall'accettazione da parte della stessa comunità in cui vigono e dalla sua coesione sociale, partecipazione attiva e vitalità.

## **6.7 Teoria della *community policing***

Per *community policing*<sup>171</sup> si intende l'attività di controllo e contrasto della criminalità attuata dalla stessa comunità civile mediante la mobilitazione dei cittadini e delle loro associazioni per stimolare meccanismi di controllo spontaneo del territorio e non l'attività degli organi formali di controllo, in particolare di polizia, svolta direttamente sulle strade, a stretto contatto con la popolazione, con particolare attenzione ai problemi specifici dei singoli quartieri (polizia di prossimità<sup>172</sup>).

Secondo tale approccio, la difesa dal disordine sociale è attivata anche inconsapevolmente dalla rete dei controlli spontanei e dalle norme tacite di

---

<sup>171</sup> Battistelli F., *La fabbrica della sicurezza*, op. cit.

<sup>172</sup> Bertaccini D. *La politica di Polizia*, op.cit.

comportamento condivise e garantite con l'esempio virtuoso, la stigmatizzazione sociale e la segnalazione effettuata dai cittadini stessi.

Il mantenimento della vitalità urbana e l'identificazione dei cittadini con il territorio in cui vivono fa sì che essi tutelino e rispettino, il loro territorio e che la stessa comunità attui un controllo informale sullo stesso.

Presupposto è, naturalmente, che il senso della comunità e l'identificazione sociale con i luoghi non siano venuti meno.

I nessi tra i concetti di "polizia di prossimità" e di "polizia di comunità" sono evidenti ma ugualmente si richiamano a due modelli molto diversi, anche se accomunati dallo stesso orientamento al cittadino<sup>173</sup>.

Il modello del *community policing* è stato spesso accostato, se non addirittura sovrapposto, a quello della "polizia di prossimità" di matrice europea.

In realtà gli studi in materia hanno messo in luce alcune significative differenze tra le due concezioni. Innanzitutto la polizia di prossimità privilegia un rafforzamento e un aumento dei legami di qualità fra la popolazione e la polizia, favorendo una migliore conoscenza delle attività e delle potenzialità di quest'ultima, mentre la polizia comunitaria si fonda sulla partecipazione diretta di una rete di persone responsabili, individuate fra i residenti che vengono investite di compiti di sorveglianza in uno specifico settore ben determinato. I prescelti diventano una sorta di ausiliari in servizio volontario, permanente effettivo, del corpo di polizia.

La rete serve a rilevare comportamenti individuali sospetti e a registrare ogni avvenimento fuori dal normale. Ovviamente, i designati non svolgono formali funzioni pubbliche poiché ogni episodio deve essere riferito sollecitamente alla polizia, che provvederà ad analizzarlo e gestirlo di conseguenza.

---

<sup>173</sup> Angelini P., *Qualità della vita e sicurezza*, in *La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*, op. cit.

L'originalità dell'approccio consiste nel ricorso a un insieme di mezzi volti a prevenire il disordine e i reati: prevenzione situazionale, protezione di vicinato, sorveglianza di quartiere o sviluppo sociale.

L'insieme delle pratiche di polizia comunitaria mira ad accrescere e migliorare i rapporti fra ogni collettività e la sua polizia locale, prevenire e dissuadere ogni comportamento criminale, ridurre la vittimizzazione e il sentimento di insicurezza dei cittadini, diminuire la delinquenza e aumentare la percentuale di reati risolti.

Sono presenti non poche varianti di questo genere di attività ma è possibile individuare alcuni tratti inalienabili.

In primo luogo è sempre enfatizzato l'incoraggiamento nei confronti dei cittadini a giocare un ruolo più attivo e coordinato nella gestione della propria sicurezza.

In secondo luogo, nelle diverse realtà, il *community policing* si caratterizza come la più importante strategia alternativa agli interventi tradizionali e si qualifica per l'aumento di credibilità della polizia nei confronti dei cittadini, per il miglioramento del sostegno della gente alla polizia e per il miglioramento dello spirito di servizio degli agenti coinvolti nelle iniziative.

Per alcuni osservatori<sup>174</sup>, le attività di *community policing*, si distinguono più come un cambiamento nelle modalità di utilizzo delle risorse, che non come fine dell'attività istituzionale di polizia: esse sono sostenute da una filosofia che tende più a coinvolgere tutta la comunità che non ad interessare solo un ridotto gruppo di specialisti. Pertanto il modello tattico di impiego degli agenti che cambia e non la funzione generale di pubblica sicurezza che ad essi è assegnata.

L'essenza della polizia socio-preventiva è quella di favorire l'adozione di misure destinate a risolvere i problemi specifici per cui può verificarsi una incapacità di soluzione in tempi rapidi.

Le attività relative alla polizia socio-preventiva e alla polizia più tradizionale devono quindi essere messe in opera previa una attenta valutazione delle possibilità e dei limiti.

Inoltre raramente un programma di carattere preventivo riscuote successo da parte dei cittadini, se non corrispondono anche dati oggettivi sulla effettiva diminuzione dei fenomeni che inducono preoccupazione .

In ultima analisi, l'attività di polizia socio-preventiva un modo di intendere il servizio in maniera tale da indurre i cittadini a giocare un ruolo più importante nella prevenzione dei reati, con la polizia che assolve alle funzioni di comunicare ai cittadini le proprie esperienze in tema di prevenzione della delinquenza ma anche di assicurare un servizio completo e competente di tipo repressivo.

### **6.8 Polizia di comunità e *community safety***

Alla fine degli anni '80 nei paesi anglosassoni, si assiste a un graduale passaggio dall'idea di *crime prevention* a quella di *community safety* che comprende molti temi associati alla criminalità e alle inciviltà, visti non solo in termini di prevenzione, ma in una prospettiva più ampia, di rassicurazione sociale e di contrasto alla paura della criminalità e alle sue cause.

Il termine *community* indica che non vi una singola soluzione o un solo responsabili per la prevenzione, ma che le risorse e le responsabilità vanno integrate nel quadro di un approccio e di una cooperazione tra soggetti diversi.

Le strategie comprese in questo concetto si riferiscono alla protezione dei soggetti e dei beni vulnerabili; all'adozione di programmi educativi nelle scuole; all'adozione di misure alternative per gli autori reali e potenziali; all'adozione di misure indirizzate a prevenire la vittimizzazione multipla e la recidiva.

---

<sup>174</sup> Battistelli F., *La fabbrica della sicurezza*, op. cit.

Nella *community safety* aumenta il ruolo dei servizi sociali pubblici, in particolare dei servizi educativi e di quelli sociali in senso stretto.

Il dato più significativo riguarda sicuramente la maggiore latitudine di questo nuovo approccio: mentre la sicurezza rimane al centro di molti programmi, le strategie di *community safety* ampliano il raggio d'intervento e prevedono misure sociali e sanitarie, per il recupero dell'ambiente e per il lavoro.

Si tratta di una strategia di prevenzione il cui approccio è localistico: vengono presi in considerazione i problemi rilevati in ambito territoriale e le soluzioni passano attraverso l'idea di un decentramento dei servizi e dei processi decisionali.

Nell'ampio spettro di interventi previsti il piano di *community safety* si attuano azioni di rigenerazione urbana, cioè di riqualificazione urbanistica.

In particolare l'idea è quella di intervenire sul degrado di quartieri, anche in relazione a fenomeni di vandalismo e di inciviltà.

L'obiettivo ultimo è la riduzione della criminalità e delle sue cause, attraverso l'offerta di opportunità e servizi per la popolazione, soprattutto per i giovani.

Il programma di *community safety* prevede azioni mirate al coinvolgimento della comunità in iniziative tese a promuovere la partecipazione attiva degli attori sociali presenti nell'area, cioè i gruppi di giovani, le associazioni di genitori, i gruppi di residenti, e così via.

Tutto questo nella prospettiva dell'adozione di specifiche strategie di riduzione comunitaria della criminalità nel senso di ridurre motivazioni e opportunità di devianza, di scoraggiare i comportamenti antisociali e di supportare i gruppi vulnerabili.

La definizione di *community safety* è intesa come sinonimo di attenzione agli aspetti sociali della criminalità quali la disoccupazione, la povertà ed il degrado.

L'obiettivo è quello di garantire sensibili riduzioni dell'incidenza della criminalità e della paura nelle comunità locali, ma qui l'approccio è costituito dalla cooperazione tra soggetti diversi: pubblico, privato e volontariato.

Inoltre il coinvolgimento dei residenti implica che i programmi non solo ottengano risultati positivi, ma anche siano organizzati e gestiti in maniera da soddisfare i partecipanti e da considerare le loro esigenze.

### **6.9 Il *Neighbourhood Watch***

Nella prospettiva della ricerca appare interessante assimilare le attività di vigilanza espletata dalla sicurezza privata con le forme di associazionismo della società civile e del volontariato e con le attività comunitarie coordinate dalle polizie locali nei modelli di *Neighbourhood Watch*, letteralmente “controllo del vicinato”.

I comportamenti devianti appaiono legati ad attività preventive che, incidendo sulla situazione contingente e non sulle cause profonde del comportamento stesso, si limitano molto spesso a spostare l'attività delinquenziale dove le caratteristiche situazionali sono più favorevoli ai disegni criminali.

E' forte il richiamo alla teoria sulla devianza definita "delle attività abituali" di Felson e Cohen, in base alla quale un reato si verifica per la convergenza di tre fattori: un potenziale autore, un obiettivo interessante e la mancanza di un guardiano.

Le *Neighbourhood Watch* sono generalmente intese come attività comunitarie supportate dalla polizia locale e volte alla prevenzione dei reati, che coinvolgono i residenti, rendendoli maggiormente sensibili ai rischi della criminalità e organizzando attività per proteggere se stessi e i propri vicini.

Ogni iniziativa può comprendere l'osservazione del circondario, l'annotazione di comportamenti sospetti e il miglioramento della sicurezza delle abitazioni. Nell'ambito delle *Neighbourhood Watch* i residenti di determinate località, soprattutto piccole o isolate o di particolari aree di un quartiere, partecipano al

programma, sorvegliano, osservando, l'area in questione e segnalano alla polizia ogni presenza e situazione sospetta.

I partecipanti a queste attività hanno un coordinatore locale e mantengono un contatto permanente con la polizia del loro settore. Non esistono caratteristiche univoche delle zone interessate che si possono svolgere in villaggi rurali, in cittadine e nel centro delle città.

Obiettivo dei programmi di *community policing* quello di aumentare le occasioni di incontro e di collaborazione fra polizia e cittadini.

I *Neighbourhood Watch Programmes*<sup>175</sup> partono dal presupposto che il successo della lotta contro l'insicurezza sia legato alla stretta combinazione del ruolo dei poliziotti con quello dei cittadini, attraverso cui si riducono le occasioni di devianza, facilitando la ripresa del controllo degli spazi pubblici da parte dei residenti, mobilitati intorno a un progetto comune, e non focalizzati da un "ciascuno per sé" che ha di fatto trasformato ogni abitazione in una fortezza blindata, talvolta armata.

Nella logica della teoria delle "attività abituali", il guardiano non rappresentato solo dalla polizia, ma anche da una popolazione attiva che si coordina con le istituzioni di controllo per svolgere una capillare vigilanza sul territorio.

Si tratta di moltiplicare lo sguardo della polizia, facendo di ogni abitante interessato all'iniziativa il testimone privilegiato di quanto succede nella strada e nella casa del vicino, quando questi è assente. Una articolazione orizzontale di questo tipo esige capacità di organizzazione e un elevato livello di motivazione.

Bisogna organizzare un comitato di quartiere, con la presenza di un agente specializzato, tenere corsi di formazione, diffondere con regolarità informazioni a mezzo stampa e controllare lo sviluppo di queste forme di mobilitazione

---

<sup>175</sup> Husain S., *Neighbourhood Watch and Crime: an Assessment of impact*, Police Foundation, London, 1990

Alcuni autori<sup>176</sup> hanno voluto sottolineare l'effetto che i *Neighbourhood Watch Programmes* esercitano rispetto a tensioni che possono tradursi in iniziative pericolose. In una simile ottica, essi sono anche un impegno che tende a prevenire pericolosi fenomeni di autodifesa. L'iniziativa collettiva, se incanalata attraverso corretti programmi di Controllo del Vicinato risulta inoffensiva e la tensione raccolta rappresenta soprattutto un messaggio alle autorità per una maggiore attenzione e un maggiore impegno nella soluzione dei problemi della sicurezza, mentre i casi di autodifesa individuale, che si riducono sostanzialmente nel possesso e nell'utilizzo di un'arma da fuoco, rischiano di risultare negativi e pericolosi.

Questo autocoinvolgimento consapevole dei cittadini è di fondamentale importanza, in quanto l'attività volontaria di prevenzione da parte degli abitanti dei quartieri gioca un ruolo importante nel mantenimento dell'ordine in maniera efficace ma nei limiti della legalità.

L'obiettivo dei programmi di *Neighbourhood watch* è di determinare la diagnosi dei bisogni in tema di sicurezza e di formulare progetti per evidenziare periodicamente tali esigenze prima che si trasformino in emergenze delinquenziali.

A ridimensionare la portata innovativa di questi nuovi programmi, alcuni critici<sup>177</sup> sostengono che si tratta di un ritorno a comportamenti tradizionali e informali di controllo all'interno dei quartieri, che ufficializzano un antico rapporto esistente fra polizia e cittadini, come prova del fallimento del sistema di polizia preventiva.

Sempre in un ottica critica è stato rilevato che le valutazioni qualitative propendono per un'efficacia limitata dei *Neighbourhood watch* nelle zone a elevato tasso criminalità.

---

<sup>176</sup> Veater P., *Evaluation of Kingsdown Neighbourhood Watch Project*, Bristol, 1984

<sup>177</sup> Bayley D.H. *Community Policing*. The international view. Crimology Australia, 2.3, 1991

Sono significative su questo punto gli studi di diversi studiosi<sup>178</sup> che sottolineano come, mentre le analisi della polizia giudicavano le attività di *Neighbourhood Watch* totalmente positive, quelle di ricercatori indipendenti mostravano dubbi sul reale e totale conseguimento degli obiettivi fissati.

Gli interventi meramente repressivi e contenitivi dei comportamenti criminali non sono sufficienti ad eliminare il senso di sicurezza dei cittadini; possono intervenire positivamente sulla insicurezza oggettiva ma poco incidono su quella soggettiva, in quanto la paura non è solamente determinata dall'ammontare dei fenomeni criminali, ma anche da altri fattori individuali.

I progetti rivolti alla prevenzione del crimine non possono evitare di confrontarsi con il problema della paura del crimine. Se i cittadini ritengono che nel loro quartiere, o città, vengano commessi più reati di quelli effettivi, aumenta il senso di insicurezza, che a sua volta può comportare una diminuzione del senso di solidarietà e di coesione sociale e pertanto del controllo sociale informale, ribaltando dunque il tradizionale rapporto secondo cui il senso di insicurezza aumenta con l'aumentare della criminalità e diviene piuttosto il contrario: più è elevato è il livello di insicurezza, maggiore diviene la criminalità.

L'idea che i cittadini partecipino ai progetti di prevenzione affonda le sue radici nella cultura statunitense, nella quale il diritto dell'autodifesa, anche attiva, è sempre stato molto più sentito che in Europa. Negli Usa esistono circa 20.000 associazioni di residenti che, fra i loro scopi, comprendono a difesa e la sicurezza del loro quartiere.

Già dagli anni Sessanta, Jane Jacobs<sup>179</sup> proponeva la creazione di una sorveglianza attiva dei cittadini nei quartieri e di un loro coinvolgimento diretto nel controllo territoriale; così, dalla seconda metà degli anni Settanta, il

---

<sup>178</sup> Whitman R., Wolff S., *The European Neighbourhood policy in perspective*, Palmgrave Macmillan, Hampshire, 2010

<sup>179</sup> Jacobs J., *The death and life of great American cities*, Vintage, New York, 1961

Dipartimento di Giustizia del governo federale sostiene una varietà di programmi per la riduzione del crimine e della paura collegata ad esso, coinvolgendo polizia, cittadini e intere comunità.

Negli stessi anni sorge il National Crime Prevention Council<sup>180</sup>, un comitato formato da associazioni di cittadini, dal Dipartimento di Giustizia, e da alcune grandi fondazioni private. Questo comitato cura sia l'elaborazione dei programmi di intervento, sia la loro concreta realizzazione. I progetti più diffusi sono stati quelli diretti alla promozione di misure di auto-aiuto, proponendo comportamenti cautelativi, come antifurti e serrature, e costruendo una cooperazione di vigilanza tra i vicini.

I primi tentativi di *Neighborhood Watching* negli Stati Uniti, risalgono all'inizio degli anni Settanta. Lindsay e McGilles<sup>181</sup> fondarono un progetto avente come oggetto alcuni quartieri di Seattle: i cittadini furono informati del programma dalle comunità laiche e religiose della zona che parteciparono al progetto, dopodiché vennero contattati e informati sulle tre tattiche di prevenzione proposte dal programma:

- la costituzione di gruppi di sorveglianza reciproca
- l'apposizione di marchi indelebili e ben identificabili su tutti gli oggetti di casa asportabili, con successiva applicazione di un adesivo alla porta dell'abitazione (*target hardening*) visite alle abitazioni da parte degli operatori del programma per verificare l'attuazione dei suggerimenti e discutere di eventuali punti deboli del progetto.

---

<sup>180</sup> Il National Crime Prevention Association (NCPA) offre la formazione, le risorse, le opportunità di conferenze, di scambio di informazioni, sportelli d'ascolto e altre risorse. Abbiamo in programma di offrire varie risorse che non sono attualmente disponibili attraverso le associazioni a livello statale, come la condivisione di informazioni regionali, un sistema di rete nazionale, e l'accesso a un database nazionale di formatori esperti di prevenzione della criminalità, dal sito: <http://www.ncpc.org/>

<sup>181</sup> Lindsay B., McGillis D., *Citywide Community Crime Prevention: An Assessment of the Seattle Program*, in Rosebaum D. P., *Community Crime Prevention. Does it work?* New York, 1991

Per concludere, da un punto di vista operativo, con il termine *Neighbourhood Watching* si fa riferimento ad una modalità di prevenzione partecipata che si basa sostanzialmente sul coinvolgimento diretto del maggior numero di persone abitanti in una determinata zona, quartiere o via.

Questi programmi cercano soprattutto di intervenire sulla paura di molti cittadini, soprattutto anziani. Ed infatti uno dei primi compiti all'interno di un programma di *Neighbourhood Watching* è quello di redigere una lista degli abitanti del quartiere, dividendo le persone anziane dai giovani, affinché tutti conoscano tutti.

La prima fase del progetto consiste nell'informare gli abitanti sul reale stato e livello della criminalità e, successivamente, coinvolgerli nell'attività di monitoraggio: ciò comporta una maggiore sensibilizzazione ai rischi criminali, una maggior attenzione e conseguentemente una minor facilità di vittimizzazione.

I partecipanti possono eseguire mansioni che variano dalla semplice ricerca di sponsor per finanziare l'attività, a quella più complessa di responsabile di zona, ovvero di referente e pianificatore di tutte le iniziative dell'organizzazione<sup>182</sup>.

Si stabilisce così un contatto diretto con quei fenomeni che creano insicurezza e paura e si incrementa la collaborazione, non solo tra consociati, ma anche tra quest'ultimi e le forze di Polizia.

---

<sup>182</sup> Garofalo J., McLeod M., *The Structure and Operation of Neighborhood Watch Programs in the United States*, Crime and Delinquency, 1989

## CAPITOLO 7 – LA RICERCA SUL CAMPO: LE VOCI DELLA SICUREZZA PRIVATA

---

### 7.1 Presentazione della ricerca

La fase della ricerca empirica è costituita da una serie di interviste in profondità condotte singolarmente, in forma anonima, informale e non istituzionale, con una dozzina di esperti del settore sicurezza privata, nel periodo 2010-2012.

Gli intervistati possono essere considerati dei “testimoni significativi”, ricoprendo infatti, con differenti competenze, ruoli chiave o comunque di primo piano nell’ambito della sicurezza privata: imprenditori, responsabili e dirigenti privati del settore vigilanza (tre interlocutori); imprenditori, responsabili e dirigenti privati del settore investigazioni (tre interlocutori); imprenditori responsabili e dirigenti privati nel settore *security e facility management* (tre interlocutori); responsabili associazioni datoriali, studiosi del settore (tre interlocutori).

Alcuni incontri si sono ripetuti a più riprese. Ciò è risultato utile per meglio definire l’ambito della ricerca e per l’individuazione delle aree tematiche, nella prospettiva della *Grounded Theory*<sup>183</sup> che prevede l’emersione delle categorie concettuali attraverso la stessa analisi dei dati.

I testimoni – esperti sono stati selezionati e avvicinati grazie a ragioni professionali che hanno permesso una più chiara comprensione del fenomeno e un maggiore livello empatico.

---

<sup>183</sup> Cfr. paragrafo 7.2.3

Le interviste sono state condotte individualmente e, quando consentito dagli intervistati, con l'ausilio di registratore vocale al fine di ottenere una più precisa trascrizione delle risposte fornite.

La durata media di ciascuna intervista è stata di circa un'ora e mezza.

I temi affrontati con le figure della sicurezza privata incontrate sono stati incentrati attorno allo scopo fondamentale di rappresentare e posizionare la sicurezza – i suoi soggetti, i suoi servizi, i suoi cambiamenti, i suoi scenari, le sue strategie, le sue aspettative – nel sistema di sicurezza della società contemporanea.

In particolare si è trattato dei seguenti argomenti: offerte assicurative – missione della sicurezza privata, sistema pubblico della pubblica sicurezza, servizi assicurativi tipici e atipici, contatti con forme associative volontarie di cittadini per la sicurezza; domande assicurative – relazioni tra sicurezza privata e mercato; sicurezza e territorio – illegalità, inciviltà, qualità della vita, dispositivi assicurativi; istituti di vigilanza privata – realtà socio-economica, questioni imprenditoriali-sindacali, prospettive .

La modalità espositiva adottata si è sostanziata nell'individuazione delle questioni principali emerse in relazione ai singoli temi toccati e nella loro analisi critica secondo le frequenze, le articolazioni e le implicazioni delle relative posizioni esplicitate.

Nel corso del colloquio con i soggetti intervistati sono stati approfonditi in relazione alle specifiche e differenti competenze professionali, gli argomenti predetti, pur lasciando liberi gli interlocutori di spaziare senza una traccia predeterminata, essendo operata una scelta per una metodologia di intervista libera e in profondità.

In una prima fase di analisi del contenuto c'è stata ulteriore codifica delle categorie emerse in chiave comparativa e sono scaturiti ulteriori i cruciali ai fini della presente ricerca raggruppati nelle seguenti aree tematiche:

- rappresentazione del ruolo e problematicità della sicurezza privata;
- individuazione e definizione del concetto di sussidiarietà nella sicurezza;
- forme di sicurezza privata
- conoscenza della normativa di settore e criticità;
- esperienze di conoscenza e di forme coinvolgimento di collaborazione con la sicurezza pubblica;
- rapporto istituzionale e informale con le forze dell'ordine e le autorità di pubblica sicurezza;
- esperienze ed importanza della formazione professionale;
- rapporto di collaborazione/confronto tra sicurezza pubblica e sicurezza privata;
- percezione del senso di insicurezza dei cittadini/clienti.

La maggior parte delle interviste sono state registrate digitalmente, trascritte ed elaborate con l'ausilio di alcuni specifici software: *Word Clouds (Wordle)*<sup>184</sup> e *Atlas.ti*<sup>185</sup>, per l'analisi del contenuto. Tale analisi ha avuto lo scopo di individuare nel materiale testuale concetti e caratteristiche rilevanti che riguardano l'oggetto della ricerca e di rielaborarli attraverso un processo riflessivo utile a trovare risposte per le ipotesi dell'indagine, basandosi sulla metodologia qualitativa del *Grounded Theory Approach*.

---

<sup>184</sup> Wordle è uno strumento informatico per generare “nuvole di parole” (word clouds) sulla base di un qualsiasi tipo di testo. Il software produce un grafico a nuvola che fornisce rilevanza visiva alle parole che appaiono più frequentemente nel testo di input

<sup>185</sup> Cfr. paragrafo 7.2.2

## 7.2 La metodologia della ricerca

---

### 7.2.1 L'intervista qualitativa

Una serie di valutazioni soggettive e oggettive ha portato alla scelta metodologica di utilizzare l'intervista in profondità o qualitativa. La ragione principale è che chi opera nel settore sicurezza (pubblica o privata) non ama, anche per ragioni professionali e di ovvia autotutela, parlare troppo della propria attività. Si è ritenuto che l'utilizzo di uno strumento non standardizzato e rigido (come poteva essere il questionario) avrebbe permesso di mettere maggiormente a proprio agio l'interlocutore e l'esplorazione di ambiti non immediatamente palesi.

L'intervista qualitativa è “una conversazione provocata dall'intervistatore, rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e in numero consistente, avente finalità di tipo conoscitivo, guidata dall'intervistatore, sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione”<sup>186</sup>.

Le interviste qualitative sono, dunque, conversazioni “estese” tra il ricercatore e l'intervistato, durante le quali il ricercatore cerca di ottenere informazioni quanto più dettagliate e approfondite possibili sul tema della ricerca. Al pari delle altre tecniche qualitative, l'obiettivo primario dell'intervista è accedere alla prospettiva del soggetto studiato, cogliendo le sue categorie concettuali, le sue interpretazioni della realtà e i motivi delle sue azioni.

L'intervista, rivolta a soggetti selezionati secondo un piano di rilevazione, è guidata dall'intervistatore sulla base di uno schema di interrogazione flessibile e non standardizzato. Lo scopo non è giungere alla generalizzazione dei risultati, ciò nonostante il numero degli intervistati deve essere comunque il più consistente

---

<sup>186</sup> Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 405

possibile, per rilevare ogni informazione disponibile sul fenomeno oggetto di ricerca.

La conversazione tra le parti non è confrontabile con una normale conversazione perché in questo caso i ruoli degli interlocutori non sono equilibrati: l'intervistatore guida e controlla l'intervista rispettando sempre la libertà dell'intervistato di esprimere le proprie opinioni.

Infine, le domande che l'intervistatore pone sono finalizzate a spingere l'intervistato verso l'osservazione critica di sé e del proprio agire e a esplicitare gli esiti di questa riflessione.

Per questi motivi ogni fase dell'intervista non è occasionale, non lo è l'evento, l'intervistato, il tema dell'intervista.

L'intervista qualitativa è flessibile. Ciò significa che è uno strumento aperto, modellabile nel corso dell'interazione, adattabile ai diversi contesti empirici e alle diverse personalità degli intervistati.

L'intervistato, sotto la direzione di chi lo interroga e utilizzando le proprie categorie mentali ed il proprio linguaggio, è lasciato libero di esprimere le proprie opinioni e i propri atteggiamenti.

A seconda del diverso grado di flessibilità, è possibile distinguere tra:

1. intervista strutturata
2. intervista semi strutturata
3. intervista non strutturata

I tre tipi di intervista possono essere pensati come distribuiti lungo un continuum che ha come estremi.

La differenza sostanziale concerne il maggiore o minore grado di standardizzazione, ossia la libertà che viene concessa dal ricercatore all'intervistatore e, quindi, di conseguenza all'intervistato. Il ricercatore, infatti, deciderà a priori lo schema da seguire per condurre l'intervista. A seconda degli interlocutori ed in base alle informazioni che desidera ottenere, il ricercatore può decidere di porre le stesse domande, formulate allo stesso modo e nella stessa

sequenza (intervista strutturata) a tutti gli intervistati, oppure potrà lasciare all'intervistatore un grado maggiore di libertà stabilendo i temi da affrontare, ma consentendo all'intervistato di sviluppare le proprie argomentazioni sul tema oggetto di studio come meglio crede, assicurando comunque un certo controllo sull'intervista e garantendo gli opportuni stimoli durante l'intervista (intervista non strutturata). Una scelta intermedia è quella dell'intervista semi - strutturata nella quale l'intervistatore ha una lista di argomenti che deve necessariamente affrontare, però egli può scegliere di trattare i temi e formulare le domande come reputa più opportuno in base alle circostanze, vale a dire in relazione alle caratteristiche dell'intervistato e agli obiettivi della ricerca.

La scelta del tipo di intervista dipende dagli obiettivi della ricerca; in generale, si ricorre ad un'intervista strutturata quando il disegno della ricerca prevede un numero considerevole di interviste mentre, a mano a mano che il numero di interviste diminuisce, si ricorrerà ad una semi-strutturata o ad una non strutturata<sup>187</sup>.

La specificità dell'intervista non strutturata, detta anche in profondità, libera o ermeneutica, è costituita dall'individualità degli argomenti e dall'itinerario dell'intervista. In questo tipo di intervista, infatti, il contenuto delle domande non è prestabilito ma varia da soggetto a soggetto; l'unico elemento stabilito è il tema generale, gli altri argomenti - correlati a quello generale - emergono spontaneamente nel corso dell'intervista.

L'intervistatore ha il compito di proporre, inizialmente, i temi del colloquio lasciando che l'intervistato, mantenendo l'iniziativa della conversazione, esponga liberamente il suo punto di vista. L'intervistatore deve, inoltre, far sì che la conversazione non si orienti su argomenti irrilevanti e, qualora l'intervistato accenni ad argomenti ritenuti interessanti per la ricerca, egli può incoraggiarlo ad approfondire ulteriormente.

In questo modo, dato un tema generale, ogni intervista diventa unica sia nei contenuti, sia nei tempi di durata che nel tipo di rapporto che si instaura tra intervistato ed intervistatore.

La conduzione dell'intervista non è un compito semplice, si tratta di una vera e propria interazione sociale tra due individui e pertanto per una buona riuscita è necessario che l'intervistatore si attenga a metodi già sperimentati e tecniche già consolidate.

Per ottenere dei risultati apprezzabili l'intervistatore dovrà poi essere in grado di seguire la cosiddetta tecnica di *probing* o del colpo di sonda, "la quale permette all'intervistatore di assumere il ruolo di un catalizzatore che provoca una reazione senza intervenire lui stesso in questa reazione". Questo metodo, definito anche della non - direttività, riguarda la capacità di formulare, al momento opportuno, le cosiddette domande-sonda che consentono all'intervistatore di approfondire determinati argomenti, riportando, con abilità linguistica, l'interlocutore sull'argomento che l'intervistatore vuole indagare, oppure spronandolo, con atteggiamento assertivo, a continuare il discorso intrapreso.

L'intervistatore deve essere empatico e, in base alle circostanze e alle situazioni, essere flessibile, utilizzare un linguaggio conforme a quello dei suoi intervistati, rispettare i tempi per non indisporre l'interlocutore, avere una conoscenza approfondita del problema oggetto di studio e, soprattutto, limitare al massimo le ingerenze.

### **7.2.2 L'analisi del contenuto attraverso Atlas.it**

Atlas.ti 7 è un programma informatico di analisi del contenuto che consente di velocizzare le operazioni di codifica dei brani affinché sia più immediato il

---

<sup>187</sup> Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Le tecniche qualitative*, il Mulino, Bologna, 2003

riscontro dei risultati pregnanti al fine di cogliere somiglianze e differenze significative tra le interviste.

I segmenti di testo possono così essere codificati, messi in relazione e utilizzati per costruire una struttura di categorie le cui connessioni possono essere visualizzate mediante associazioni grafiche

L'analisi del contenuto "è una tecnica di ricerca capace di descrivere in modo obiettivo, sistematico e quantitativo il contenuto manifesto della comunicazione"<sup>188</sup>, del contenuto di un'intervista può essere compromesso dalla diversa attribuzione di significato che gli attori, in questo caso intervistatore e intervistato, possono assegnare alla conversazione nel corso dell'interazione.

I motivi possono essere i più vari come, per esempio, il fatto che i soggetti interagenti posseggano *background* culturali differenti o, più semplicemente, partano da presupposti diversi. È, a questo punto, la capacità interpretativa del ricercatore che deve intervenire affinché egli stesso possa essere in grado di cogliere i significati che l'intervistato intendeva trasmettere al momento dell'interazione; del resto "un'analisi del contenuto metodologicamente corretta consente (...) di raccogliere dati in riferimento ai quali il ricercatore costruisce, dal suo punto di vista e in base a procedure sistematiche ed esplicitate, un *modello interpretativo* dei messaggi analizzati, riconoscendo in essi alcuni significati essenziali in relazione al proprio interesse conoscitivo"<sup>189</sup>.

L'analisi del contenuto (*content analysis*) "è una tecnica di ricerca capace di descrivere in modo obiettivo, sistematico e quantitativo il contenuto manifesto della comunicazione"<sup>190</sup>.

E' un metodo di ricerca qualitativa, "che considera il testo non per le forme che contiene o di cui è costituito, ma per il significato che un lettore umano

---

<sup>188</sup> Losito G., *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano, 1993, p. 20

<sup>189</sup> Ivi, pag. 144

<sup>190</sup> Ivi, pag. 56.

attribuisce a quelle forme”<sup>191</sup>; non ci si affida a una qualche capacità semantica del programma, in quanto occorre un complesso lavoro di codifica, sottolineatura, marcatura e annotazioni da parte di chi legge. In questo tipo di analisi “il procedimento consiste nel creare delle categorie in cui riunire le unità di analisi nelle quali si è scomposta la comunicazione”<sup>192</sup> oggetto di studio.

Atlas.ti consente l’analisi del testo in linea con i principi teorici della Grounded Theory, con la quale “si mira a generare teorie partendo dall’osservazione dei fatti, di fenomeni; e con un rigore tale da non incorrere nel rischio di trattare semplicisticamente i dati”<sup>193</sup>.

La metodologia *Grounded Theory* prevede una serie di passaggi obbligatori per lo studioso che riguardano, in primo luogo, la lettura del materiale testuale e il porsi continuamente delle domande. Nel fornire delle risposte a tali domande bisogna annotarle al margine, per poter procedere in tal modo alla codifica dei brani letti. Dai passi codificati sarà poi necessario costruire delle categorie in grado di sintetizzare il senso del testo preso in esame.

Molti dei metodi utilizzati nella *Grounded Theory* sono stati incorporati nel programma Atlas.ti, che permette di analizzare materiale testuale, immagini, audio e video. In questo caso Atlas.ti ha consentito di analizzare contemporaneamente una serie di testi, le interviste, offrendo la possibilità di effettuare opportuni confronti dei punti salienti e utili collegamenti tra le relazioni, al fine di trarre delle conclusioni sul fenomeno oggetto di studio.

Atlas.ti consente la creazione di cosiddette Unità Ermeneutiche (*Hermeneutic Unit* - HU) all’interno delle quali è possibile inserire una serie di *Primary*

---

<sup>191</sup> Lana M., *Il testo nel computer. Dal web all’analisi dei testi*, Bollati Boringhieri, Torino, 2004, p. 222.

<sup>192</sup> Bayley D. K., *Metodi di ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1985

<sup>193</sup> Lana M., *Il testo nel computer*, op cit., p. 264

*Documents* (PDs), ossia dei file da analizzare che “possono costituire la base empirica di partenza per iniziare le analisi del contenuto e/o strutturali”<sup>194</sup>.

Dopo questa operazione “il ricercatore può iniziare il lungo e laborioso processo di codifica. Si tratta di una procedura mediante la quale l’informazione contenuta nei testi viene sintetizzata e ricondotta a nuclei concettuali fondamentali”<sup>195</sup>. L’utente potrà, dunque, individuare le *quotations*, ossia gli estratti di testo più significativi e assegnare i *codes*, le categorie in grado di sintetizzare l’informazione contenuta nei *primary documents*.<sup>196</sup>

### 7.2.3 La prospettiva della Grounded Theory

La Grounded Theory come “un metodo generale di analisi comparativa [...] e un insieme di procedure capaci di generare sistematicamente una teoria fondata sui dati”<sup>197</sup>

Più recentemente comunque, essa è stata definita “un insieme di linee guida analitiche e flessibili che consentono al ricercatore di focalizzare la propria raccolta dati e di costruire una teoria induttiva di medio-raggio attraverso successivi livelli di analisi dei dati e di sviluppo concettuale”<sup>198</sup>.

Attraverso il processo di ricerca si sviluppano interpretazioni analitiche dei dati per indirizzare più a fondo la stessa raccolta di dati, che vengono a loro volta utilizzati per informare e rifinire lo sviluppo dell’analisi teorica.

---

<sup>194</sup>De Gregorio E., Mosiello F., *Tecniche di ricerca qualitativa e di analisi delle informazioni con Atlas.ti*, Edizioni Kappa, Roma, 2004, pag. 58.

<sup>195</sup> Ivi, p. 60.

<sup>196</sup> Ivi, p.72

<sup>197</sup> Glaser B.G. & Strauss A.L., *The discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*, Aldine, Chicago, 1967, p. VIII

<sup>198</sup> Charmaz, K., *Grounded Theory in the 21st century: Application for advancing social justice studies*, in Denzin N.K., Lincoln Y.S., *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, CA. Sage, 2005

La Grounded Theory non specifica una particolare tecnica di raccolta dei dati, anche se ne mostra l'utilizzo; essa piuttosto delinea il proprio processo analitico attraverso lo sviluppo, il raffinamento e l'interrelazione dei concetti.

La strategia della Grounded Theory include:

- simultanea raccolta e analisi dei dati;
- un processo di codifica dei dati in tre differenti fasi (iniziale, focalizzato e teorico);
- metodo comparativo;
- scrittura di memo per la costruzione dell'analisi concettuale;
- campionamento che precisi e approfondisca i concetti teoretici emergenti (campionamento teorico);
- integrazione della struttura teoretica.

Il processo della Grounded Theory non è lineare, non segue cioè come altri metodi una direzione univoca che va dalla raccolta dei dati alla sua analisi ed elaborazione. Oltre a proporre una simultaneità tra la raccolta dei dati e l'analisi, essa richiede anche un continuo richiamo tra i dati e la concettualizzazione; la teoria emergente pone la necessità di tornare continuamente ai dati per approfondire alcune categorie, per rimetterle in discussione o per confermarle.

### **Iniziare una Grounded Theory**

Nella Grounded Theory il ricercatore entra nel campo di indagine con la mente più aperta possibile, cercando di porre attenzione su ciò che vede e sente in quel determinato setting. Egli è interessato a studiare il processo sociale che avviene in quel contesto, in quanto il suo scopo è quello di costruire una teoria che emerga dal contesto stesso e che lo spieghi.

Lo scopo del ricercatore che usa la Grounded Theory è quello di entrare in un contesto, di cercare di costruire uno sguardo dall'interno; essendo una raccolta dati volta all'emersione di una teoria, il ricercatore in questa fase dovrà porre

estrema attenzione a non attribuire il proprio pensiero alle parole dei partecipanti, ma a costruire i dati con loro, o meglio dovrà cercare di farsi aprire un accesso al contesto da parte dei partecipanti.

### **Il processo di codifica dei dati (*Coding*)**

La codifica dei dati è il collegamento fondamentale tra la raccolta e la teoria emergente che spiega i dati stessi. Attraverso di essa si definisce cosa succede nei dati e si comincia a raggrupparli a seconda del loro significato. Ciò che ne emerge conferisce la forma agli elementi di una teoria nascente che spiega e interpreta i dati e ne suggerisce la successiva raccolta.

A grandi linee, la codifica nella Grounded Theory è costituita da tre momenti.

Il primo è quello di una iniziale codifica, che richiede di essere il più possibile aperta verso qualsiasi direzione teoretica che possa scaturire dai dati; in questa fase il ricercatore attribuisce delle etichette ad ogni frase, parola, segmento presente nei dati che ha raccolto.

La seconda fase invece vede una codifica molto più focalizzata e selettiva, che utilizzando le etichette più significative emerse precedentemente organizza, sintetizza, integra e suddivide l'ampio insieme di dati.

La terza infine, la codifica teorica, è quella che porta le categorie emerse ad un livello massimo di astrazione, al fine di individuare la *core category* in grado di spiegare l'insieme delle categorie, le loro relazioni e i livelli gerarchici. Glaser e Strauss definiscono le categorie come elementi concettuali di una teoria<sup>199</sup>: esse spiegano a parole le idee, gli eventi e i processi che emergono dai dati. Una categoria dovrebbe comprendere etichette che trattano argomenti e modelli comuni o simili. Esse devono essere più concettuali possibile, avere una capacità di astrazione e di generalizzazione, dare una direzione analitica e utilizzare

---

<sup>199</sup> Glaser B.G. & Strauss A.L., *The discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*, op. cit.

termini precisi. Nello stesso momento devono rimanere aderenti ai dati. Le categorie sono costituite da etichette, codificazioni, prese direttamente dai soggetti coinvolti nella ricerca, e rappresentano la definizione teoretica e sostanziale che il ricercatore attribuisce a ciò che avviene nei dati.

La logica della codifica nella *Grounded Theory* differisce da quella della ricerca quantitativa (e anche da grossa parte della ricerca qualitativa) che applica categorie o etichette predeterminate ai dati. Differentemente in questo caso le categorie emergono direttamente dai dati e definiscono il proprio significato nel confronto con essi.

Per questo motivo il ricercatore che usa la *Grounded Theory* deve interagire più e più volte con i propri dati, tornando frequentemente ad essi con le categorie che di volta in volta emergono. Attraverso questa codifica attiva è possibile aprire nuovi interrogativi e aree di ricerca inaspettate. Questo aspetto è molto importante nella *Grounded Theory*, in quanto è ciò che la rende innovativa rispetto ad altri metodi. Si tratta di una garanzia che il ricercatore possiede per essere sicuro, alla fine della ricerca, di non aver semplicemente sovrapposto le idee che già aveva in mente prima di iniziare sui dati raccolti.

Questo processo offre così la possibilità di far emergere teorie del tutto nuove che possono essere successivamente confrontate con teorie già esistenti, siano esse empiricamente o teoreticamente fondate. Da quanto detto è evidente che il linguaggio gioca un ruolo cruciale: i termini empirici non appaiono in questo tipo di codifica come qualcosa di distaccato dal reale svolgersi dell'esperienza umana, ma al contrario è il linguaggio e le azioni della stessa esperienza umana a suggerire i termini empirici. In questo senso, nessun ricercatore è neutrale in quanto il linguaggio conferisce forma e significato alla realtà osservata<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Charmaz, K., *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*, Sage, London, 2006

Uno degli elementi fondamentali del processo di codifica dei dati che avviene con l'uso della *Grounded Theory*, è quella del *constant comparative method*<sup>201</sup> il metodo della comparazione costante, che significa svolgere un lavoro di comparazione tra i dati ad ogni livello dell'analisi. Per esempio è possibile comparare episodi o concetti all'interno della stessa intervista o in differenti interviste. Oppure comparare le interviste ad uno stesso soggetto avvenute in momenti diversi, o osservazioni delle stesse attività svolte in tempi e spazi differenti. Questa comparazione, avvenendo a e tra diversi livelli, agevola il ricercatore a far emergere la spiegazione di un processo dai dati, sui quali la teoria emergente dovrà essere radicata e fondata.

### **La codifica iniziale**

La caratteristica fondamentale della prima fase di codifica è quella di rimanere aperta all'esplorazione di quante più possibilità teoretiche possano provenire dai dati. Solo più tardi e successivamente a questa fase sarà possibile definire categorie più stabili (*conceptual core categories*). In questo momento il ricercatore si pone domande piuttosto ampie e flessibili, riguardanti cosa studino i dati raccolti, cosa essi suggeriscano e da quale punto di vista, quali categorie teoretiche indichino questi specifici dati. La codifica iniziale rimane quindi strettamente aderente ai dati, fondata su di essi e sulla loro continua comparazione; le categorie da essa prodotta sono provvisorie perché aperte ad ogni altra possibilità di analisi, provengano queste ultime dal ricercatore stesso o da suggerimenti esterni.

Gradualmente emergeranno categorie sempre più in grado di “calzare” sui dati (*to fit*); tali categorie saranno utili per una successiva raccolta di dati che le esplori e le espanda ulteriormente. Inoltre la codifica iniziale serve al ricercatore

---

<sup>201</sup> Glaser B.G. & Strauss A.L., *The discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*, op. cit.

per individuare le aree nelle quali c'è una carenza di dati: l'esistenza di buchi o spazi vuoti è parte del processo analitico, inevitabile nel momento in cui si utilizza un metodo come la Grounded Theory indirizzato all'emersione di una teoria.

Questo è uno dei vantaggi della simultaneità della raccolta e dell'analisi dei dati: è possibile comprendere molto dagli spazi che rimangono vuoti, in quanto evidenzia in quali aree sia necessario raccogliere dati nuovi o più approfonditi. In questa fase l'obiettivo è attribuire *codes*, ossia dare nomi, ai concetti che emergono da una lettura attenta dei dati: tali codes possono essere tanto più utili alla successiva fase di emersione della teoria quanto più sono vicini ai dati.

A questo scopo è preferibile utilizzare termini che provengano dai dati stessi, che preservino l'autenticità dei racconti, delle azioni, delle esperienze fornite dai soggetti della ricerca. Ignorare ciò significa perdere la possibilità di studiare un processo da un punto di vista interno, rimanendo *outsider* a quello che si sta studiando<sup>202</sup>. In sintesi, per favorire l'emersione di una teoria fondata, una buona codifica rimane aperta e aderente ai dati, sceglie codifiche semplici, precisi e brevi, preserva le azioni, compara costantemente dati con dati e si muove rapidamente attraverso di essi.

La codifica iniziale può seguire diverse strategie, a seconda di che tipo sia il materiale raccolto e dell'avanzamento della codifica stessa.

Una codifica parola per parola (*word by word*) si presta soprattutto per documenti o per materiali reperiti su internet, in quanto essa pone l'attenzione sulla struttura e sull'uso delle parole, mettendo in luce i significati che emergono dall'uso di specifici termini.

Ma la strategia più utilizzata e che offre maggiori opportunità è quella di una codifica riga per riga (*line by line*), il che significa nominare o attribuire un'etichetta ad ogni riga dei dati trascritti. Ciò fornisce la possibilità al ricercatore di cogliere le idee, i concetti, i pensieri che possono invece sfuggire con una

lettura più generale. Questo tipo di codifica si adatta bene soprattutto ai dati provenienti da interviste, osservazioni, etnografie o autobiografie.

La codifica riga per riga offre la possibilità di entrare in profondità nei dati raccolti, soprattutto se essa avviene subito dopo la raccolta, quando cioè è ancora possibile ricordare cosa e come i partecipanti hanno espresso certi concetti, il modo in cui hanno fatto certe affermazioni, il significato che avevano le azioni accadute. Emergeranno in questo modo i significati impliciti, i concetti dati per scontati. Infine un'ulteriore strategia di codifica, quella accadimento per accadimento (*incident by incident*), che consiste nel comparare le azioni o quant'altro accada in un *setting* osservato, e successivamente comparare gli episodi con le concettualizzazioni fatte precedentemente.

Tutte e tre le strategie indicate sono strumenti della codifica iniziale utili a “scoprire” nuove idee e a far emergere concetti dai dati raccolti.

### **La codifica focalizzata**

La codifica focalizzata è la seconda fase fondante il processo analitico della Grounded Theory. Questa fase non si svolge come un processo lineare, ma si muove in doppia direzione tra i dati, le categorie e la teoria emergente.

La codifica focalizzata richiede un coinvolgimento attivo nei processi, una lettura attiva dei dati. In questo modo eventi, azioni, prospettive che precedentemente non erano emerse, trovano spazio nell'analisi e nella definizione delle categorie.

Attraverso la codifica focalizzata il ricercatore si muove velocemente tra le diverse interviste e osservazioni compara esperienze, azioni e interpretazioni dei soggetti coinvolti. Lo scopo principale della codifica focalizzata è quello di raccogliere i concetti in categorie e individuare concetti ad un più elevato livello

---

<sup>202</sup> Charmaz, K., *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*, op.cit.

di astrazione, oltre a collegare fra loro le categorie emerse e le loro proprietà<sup>203</sup>. Questo momento della codifica è maggiormente diretta, selettiva e concettuale di quella iniziale, dove i dati venivano letti parola per parola, riga per riga o episodio per episodio.

Dopo aver stabilito alcune direzioni analitiche il ricercatore comincia a concentrare la propria analisi allo scopo di sintetizzare e spiegare ampi segmenti di dati. Vengono cioè utilizzate le più frequenti o significanti etichette emerse nella prima codifica per “setacciare” l'ampia quantità di dati e determinarne l'adeguatezza della loro codifica. Il metodo della comparazione costante aiuta a focalizzare i concetti: in particolare in questa fase è utile comparare tra i dati e le categorie emergenti, in modo da rendere queste ultime più precise.

### **La codifica teorica**

Le fasi precedenti di codifica hanno lo scopo di analizzare e sistemare i dati in modo da arrivare sempre più vicino a quello che è l'obiettivo specifico di questa terza fase di codifica: l'individuazione della *core category*, ossia il concetto chiave, la categoria centrale ed essenziale che organizza l'insieme delle categorie.

La *core category* identifica e rappresenta il processo sociale di base che sintetizza un concetto sociale, comportamentale, psicologico e sociologico con cui gli attori agiscono in un contesto in riferimento ad un tema<sup>204</sup>.

E' in questa fase che il ricercatore organizza i suoi dati al massimo livello di astrazione concettuale. Dopo aver identificato le categorie, le loro proprietà e le prime relazioni, comincia a dare forma alla teoria individuando gerarchie

---

<sup>203</sup> Tarozzi, M., *Per una cittadinanza planetaria, attiva, interculturale*, in Mortari L. (a cura di), *Educare alla cittadinanza partecipata*, Bruno Mondadori, Milano, 2008

<sup>204</sup> Strauss A., Corbin J., *Basics of qualitative research: Grounded Theory procedures and techniques*, Sage, Newbury Park, 1990

analitiche tra le categorie stesse e propone inferenze anticipate della quali andrà poi a controllarne il radicamento nei dati.

In primo luogo il ricercatore mette a punto le categorie, ragionando analiticamente su di esse ma senza perdere di vista i dati. Questo è il momento per collegare le categorie fra di loro, evidenziando relazioni e gerarchie. Grazie a questa crescente interpretazione integrata, il ricercatore farà emergere ben presto la *core category*, la quale radicata sui dati sarà quell'elemento in grado di spiegare l'insieme dei dati e delle categorie emerse.

Strumenti analitici: la scrittura dei memo e l'uso dei diagrammi

La scrittura dei *memo* è uno dei passi fondamentali della *Ground Theory*, in quanto permettono di analizzare i dati e codificarli fin da subito. La scrittura permette di rendere il lavoro di ricerca più concreto e analitico, oltre che facilitare il sorgere di nuove idee e direzioni teoretiche.

Attraverso i memo si costruiscono note analitiche che spiegano e danno corpo alle categorie emergenti. Essi non necessitano di una scrittura formale, ma si caratterizzano come note che delineano e insieme costruiscono il processo di ricerca; successivamente, nel momento in cui le categorie saranno abbastanza forti ed esplicative da poter essere catalogate e iniziare a costruire una teoria, i memo torneranno utili per ricostruire il percorso di raccolta e analisi dei dati e di emersione delle categorie.

I memo quindi non sono report o resoconti dell'andamento della ricerca, ne sono scritti definitivi che si riferiscono ad essa anche se torneranno utili successivamente per la stesura del report di ricerca. Essi hanno invece puramente uno scopo analitico, sono parte integrante del processo di ricerca: per questo motivo rimangono informali e ad uso personale, scritti con linguaggio "non ufficiale", per riuscire a cogliere efficacemente e velocemente il pensiero che il ricercatore ha in mente in quella precisa fase di una ricerca.

La scrittura dei memo non si colloca in una fase ben precisa della ricerca, ma sono utili in tutta la sua durata: questa scrittura può cominciare fin dall'inizio,

permettendo così al ricercatore di sviluppare le proprie idee in forma narrativa già dall'avvio della propria analisi. Con i memo sarà possibile chiarire le direzioni successive di codifica, elaborare i processi, le azioni, i suggerimenti che emergono dai dati.

La comparazione stessa tra di loro agevola l'emersione di nuovi concetti, di nuove proprietà, consolida le relazioni esistenti tra le categorie.

Una forma particolare di memo è quella dei diagrammi, in grado di rappresentare visivamente la relazione tra concetti. Diagrammi, mappe concettuali, grafici, consentono al ricercatore di visualizzare velocemente i collegamenti che esistono tra diverse categorie, agevolando la riflessione e la comprensione del fenomeno che la teoria emergente sta iniziando ad esplicitare. L'uso dei diagrammi integra la fase di codifica dei dati ad ogni suo livello, ma soprattutto ad un livello avanzato dove le categorie iniziano ad avere una connotazione meno provvisoria, densa di proprietà; a questo punto disegnare le relazioni tra tali proprietà e categorie può aiutare a leggere i dati ad un livello di maggiore astrazione.

## **Il campionamento teorico**

Il campionamento teorico è un'altra delle caratteristiche fondamentali della *Ground Theory*. Generalmente le strategie di campionamento utilizzate dai diversi metodi di ricerca qualitativa si collocano all'inizio della ricerca stessa. Lo scopo può variare a seconda della metodologia o dei propositi di una ricerca; generalmente un campionamento in ambito qualitativo viene utilizzato per indirizzare la domanda di ricerca iniziale, o per riflettere la distribuzione della popolazione, oppure per trovare casi negativi o differenti tra loro da comparare. Esso si trova comunque al punto di partenza di una ricerca e non lavora come uno strumento di elaborazione teorica.

La logica della *Ground Theory* non permette che vi siano preconcetti con i quali codificare e costruire la teoria; per questa ragione il campionamento iniziale della *Ground Theory* prevede esclusivamente il primo passo per entrare nel campo di ricerca, ossia quando il ricercatore cerca persone, casi, situazioni che gli permettano di iniziare a raccogliere i dati per studiare un determinato fenomeno.

Dal momento invece in cui la codifica ha luogo, quindi emergono etichette e successivamente categorie, la *Ground Theory* utilizza il campionamento teorico, che ha lo scopo di ottenere dati per spiegare, sviluppare ed espandere le proprietà delle categorie e di raffinare l'emersione della teoria. Questo tipo di campionamento è quindi direzionato a sviluppare concetti e teorie, non a rappresentare la popolazione o ad aumentare la generalizzabilità statistica dei risultati.

Il campionamento, quindi la raccolta e l'analisi dei dati, proseguono fino a quando dai dati raccolti non emergono nuove proprietà, ossia quando le categorie sono "sature"<sup>205</sup>.

Per iniziare il campionamento teorico devono già essere emerse alcune categorie dai dati raccolti, anche se esse non sono particolarmente consolidate. Questo è infatti lo scopo, quello di delineare e sviluppare le proprietà delle categorie e le loro variazioni. Il campionamento teorico suggerisce al ricercatore dove e come trovare i dati di cui ha bisogno per riempire i buchi e saturare le categorie.

La direzione può quindi essere quella di trovare nuovi partecipanti e nuove situazioni per raccogliere nuovi dati, ma anche quella di tornare ad intervistare o osservare soggetti e eventi già interpellati precedentemente.

Come già detto, il campionamento teorico inizia solo da quando alcune categorie sono emerse. Da questo punto esso può essere utilizzato nelle prime fasi come anche in quelle successive. Inizialmente esso aiuta il ricercatore a

---

<sup>205</sup>Charmaz, K., *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*, op.cit.

controllare, verificare ed elaborare i limiti delle categorie e a specificare le relazioni tra di esse. Direzioneando la raccolta dei dati, consente di trovare le proprietà delle categorie già emerse e di dare ad esse una definizione ed una spiegazione analitica. Successivamente invece il campionamento teorico è utile per dimostrare i collegamenti tra le diverse categorie.

Questa strategia di campionamento è estremamente selettiva, si focalizza su azioni, esperienze, eventi, questioni che permettono di capire come, quando e perché le categorie variano.

Il campionamento teorico è strettamente legato alla scrittura dei memo; esso costituisce la strategia che rende i memo utili per direzioneare la nuova raccolta dei dati. La raccolta dei dati in una *Ground Theory* si ferma quando le categorie emerse sono sature, ossia quando i dati nuovi non suggeriscono più nuove idee o concetti e non aggiungono nuove proprietà alle categorie emerse.

Differentemente da altri campionamenti suggeriti da altri metodi di ricerca, la saturazione nella *Ground Theory* non è la stessa cosa della ripetizione di eventi o situazioni al fine di verificarne la generalizzabilità; la saturazione si riferisce invece al momento nel quale niente di nuovo accade. Ovviamente essa deve essere provata con altri dati, ma la ricerca di essi non viene stabilita a priori: la saturazione delle categorie avviene ed emerge nel corso della raccolta e dell'analisi dei dati, ed è in stretta correlazione con il campionamento teorico.

L'analisi del contenuto di materiale testuale, in questo caso delle interviste effettuate, rappresenta una componente ricorrente nel ciclo "riflessione - osservazione - analisi - riflessione", attraverso il quale lo studioso deve continuamente passare. In altri termini, la funzione dell'analisi è quella di essere un collegamento fra la fase dell'osservazione e quella della riflessione, quindi essa costituisce un nesso tra il materiale empirico testuale e le questioni derivanti dall'obiettivo dello studio che si sta conducendo, nel caso specifico la ricerca in tema di "sicurezza privata". Pertanto, attraverso l'analisi del contenuto si tenta di

ottenere delle risposte a tali questioni “interrogando” in svariati modi il materiale raccolto, che viene così organizzato ed elaborato di conseguenza.

Analizzando ed interpretando, si è cercato di ricavare dal materiale testuale selezionato concetti e caratteristiche rilevanti che riguardano l’argomento oggetto della ricerca. I risultati di queste interpretazioni vengono elaborati attraverso il processo di riflessione per riuscire a trovare delle risposte alle proprie ipotesi<sup>206</sup>.

I contenuti dei testi delle interviste sono stati analizzati tramite il *software* Atlas.ti 7 che ha consentito di decomporre ogni documento nei suoi elementi costitutivi, di codificarlo tramite l’assegnazione di parole chiave e di costruire delle reti di connessioni fra i diversi brani selezionati ed i codici ad essi attribuiti. In tal modo, è stato possibile circoscrivere ulteriori aspetti relativi alle tematiche emerse durante le interviste.

---

<sup>206</sup>Peters V., Wester F., *Fasi analitiche nella grounded theory e uso del computer*, in Cipriani R., Bolasco S. (a cura di), *Ricerca qualitativa e computer. Teorie, metodi e applicazioni*, Milano, Franco Angeli, 1985

## 7.3 Le voci della sicurezza privata

---

### 7.3.1 Definizione di ruolo e problematicità

***Il settore sicurezza sussidiaria oggi conta circa 800 aziende nella vigilanza armata con oltre 40.000 addetti; la sicurezza disarmata conta un numero imprecisato di aziende (essendo un settore non autonomo) e circa 100.000 operatori (tra ambito investigativo e portierato) (intervista FA).***

Una sintesi così precisa perentoria da parte di un intervistato potrebbe far ritenere il settore ben definito, circoscritto e facilmente rilevabile. Non è così, perché al suo interno è percorso da almeno due “anime”: la vigilanza privata e l’investigazione, divise per strutture, aspirazioni, modalità di funzionamento e costrette ad una coabitazione forzata sotto lo stesso tetto del TULPS.

Questa differenziazione è chiaramente emersa dalle interviste in quanto gli esponenti dell’una e dell’altra “anima” hanno naturalmente fatto pesare maggiormente le propri ragioni, anche se non si tratta di due fazioni contrapposte, ma sostanzialmente su piani diversi.

Un terreno di confronto comune, tra queste due che sono le forme di sicurezza privata “istituzionali” (e infatti sono definite “istituti” dal TULPS) può essere individuato nell’emergere di quel terzo settore che è il *facility management* nella sua applicazione al campo della *security* aziendale, all’attività di controllo nei locali pubblici, all’attività di *stewarding* nelle manifestazioni sportive.

Tale ambito operativo si pone in sovrapposizione e intersezione tra le due “anime” della sicurezza privata e interessa forzatamente sia la vigilanza che l’investigazione, più come spazio simbolico che come reale fetta del mercato, in contrazione su tutti i fronti.

In ogni caso, per esaminare la sicurezza privata come fenomeno unitario, le tracce delle interviste sono state mantenute uguali, per tutti gli interlocutori, e il





è facile rilevare una sostanziale coincidenza di termini concettuali, sintomo comunanza di vedute che si è anche estrinsecata nel dipanarsi delle interviste.

Uno dei temi ricorrenti e indipendenti dall'ambito professionale dell'intervistato è stato il tentativo di definire e legittimare il ruolo della sicurezza privata come in una logica di contrapposizione/confronto con la polizia pubblica.

La rappresentazione della sicurezza privata nel confronto con quella della polizia pubblica può essere efficacemente descritta facendo riferimento soprattutto ad alcune dicotomie fondamentali capaci di disegnare un quadro simbolico particolarmente composito e stimolante.

Il primo binomio distintivo coincide con sicurezza privata-sicurezza pubblica. Tale dicotomia può essere letta in chiave storica, in prospettiva diacronica

***La sicurezza privata si è affermata relativamente recente nei paesi più sviluppati con l'affermarsi dello Stato di Diritto, quando per alcune forme di garanzia di diritti e di tutela di beni patrimoniali, quindi soprattutto a livello economico, si è avvertita l'esigenza di avere forme di protezione privata, prima nei paesi anglosassoni e poi in Europa continentale. In Italia tale processo si è sviluppato solo dopo l'unità. (intervista FC)***

Oppure la contrapposizione può esprimersi in chiave definitoria, sottintendendo come anche l'uso della terminologia tradisce una questione di merito e un giudizio di valore:

***C'è da precisare che la locuzione "polizia privata" che viene comunemente usata per semplificare il settore sicurezza in Italia non è prevista, la polizia in Italia è solo pubblica.(intervista LF)***

***"Polizia privata" è una locuzione impropria che viene utilizzata a livello esemplificativo ma non esiste in alcun testo normativo. Questo fa capire come a livello del potere centrale, la sicurezza privata sia sempre stata considerata con sospetto e con tolleranza, tanto da non rischiare nel definirla "polizia". E quindi anche livello terminologico si è preferito non dare mai agli appartenenti a questo settore il riconoscimento di un'attività di polizia (intervista CC).***

Ma il più frequente tema di confronto tra pubblico e privato si gioca nella dimensione della carenza di risorse (pubbliche). E' prevalente la concezione secondo la quale la sicurezza pubblica sia dotata di risorse limitate e che la delega di alcune funzioni di sicurezza sia diventata quasi una necessità e un processo irreversibile.

Questa chiave di lettura è ravvisabile in diverse interviste.

***Le forze dell'ordine sono dotate di scarse risorse e la domanda di sicurezza è in ascesa (intervista AF).***

***Negli ultimi anni lo stato ha cominciato a demandare la sicurezza alla realtà privata, perché incapace e con risorse insufficienti per poter sopperire alle esigenze del singolo. Lo stato non può essere presente sempre e ovunque se non con uno stato militare o di polizia, cosa che è già avvenuta in Italia prima della seconda guerra mondiale. Ma non è il clima dove uno vuole vivere. Il singolo cittadino ha l'esigenza di vivere la sicurezza nella vita quotidiana.(intervista LF)***

***Oggi lo Stato ha capito il controllo deve essere comunque in parte delegato e non può essere gestito solo in funzione diretta per il costo che genera.(intervista FA)***

***Negli anni successivi dal 2003 dopo il decreto Pisanu sull'antiterrorismo, il settore pubblico si è accorto che l'outsourcing costa meno, nella sicurezza come in tutti i settori, e lo Stato ha bisogno di delegare alcune funzioni a costi ridotti. (intervista IG)***

In molti passaggi è ravvisabile come l'apertura verso la sicurezza privata sia stata così un passo quasi obbligato da parte delle logiche pubbliche. Resta difficile comprendere quanto tale trasformazione sia frutto di una normale evoluzione dei rapporti di mercato e quanto sia conseguenza della carenza di risorse.

***Il pubblico si è trovato a dovere affrontare una serie di esigenze talmente elevate che non ha potuto più garantire la sicurezza in tutti gli ambiti per la cittadinanza e le aziende private. Così ha dovuto delegare forme di sicurezza privata in determinate aree strategiche che sono un po' di confine tra il pubblico e il***

*privato. Tipo gli aeroporti, i porti, le stazioni ferroviarie, gli stadi, dove è ormai abituale che la sicurezza sia sussidiaria. (intervista FC)*

*Riguardo allo sviluppo della sicurezza sussidiaria, bisogna vedere quanto sia volontà dello stato e quanto necessità. Secondo me la linea di tendenza statale sarebbe quella sempre di accentrare. Per il fatto che ci sono capitoli di spesa che devono essere dirottati al privato per una questione di risparmio, si è preferito delegare alle imprese di sicurezza e al privato, a singhiozzo e in modo ambivalente. Delego ma non ti fornisco dei pacchetti minimi di formazione e pretendo che sia tu poi a fare ordine al tuo interno. (intervista MC)*

### 7.3.2 Le criticità del TULPS e le ragioni della riforma

Gli interlocutori dimostrano generalmente una buona conoscenza dell'impianto normativo e una visione molto critica dei suoi aspetti.

*Il TULPS è nato già vecchio e andava avanti per inerzia. Nella sua forma residuale diceva comunque quello che si poteva fare. L'anomia è stata sia debolezza che forza perché per 80 anni ha regolato la Sicurezza Privata. E' una legge molto aperta che ha di fatto permesso una regolamentazione al di fuori di essa: la vigilanza sfruttava le pieghe della Legge chiedendo circolari quando proprio era disperata.*

*Le circolari più importanti sono state quelle tariffarie. La questione tariffe di legalità è stata di fatto proibita dal TULPS perché si scendeva verso certi ribassi e si riteneva che non ci fosse la legalità. Quindi il Prefetto stabiliva una forbice, massimo questo, minimo quello. C'era un potere autorizzatorio molto più forte.*

*I poteri delle autorità periferiche erano molto ampi e interpretativi e hanno creato molta discrepanza da provincia a provincia.*

*La vigilanza è da sempre più normata rispetto all'investigazione. Non si poteva pensare ai tempi di Mussolini che la sicurezza privata crescesse tanto. (intervista IG)*

Le incongruenze del TULPS non hanno permesso una crescita organica e razionale del settore, anzi la sua inadeguatezza, compensata dal proliferare di

circolari ministeriali che tentavano di aderire alla mutevolezza dei tempi, ha nuociuto alla professionalizzazione della vigilanza e della investigazione privata.

*In questo senso ci sono stati 70 anni e più di mancanza di regole perché il TULPS è sopravvissuto a se stesso fino al DPR del 2008.*

*Il TULPS in tre/quattro articoli definiva tutto il mondo della sicurezza privata. Essendo di natura residuale diceva "senza la licenza non si può fare...". Ha sempre specificato cosa non si può fare non cosa si può fare senza, non definendo le attività di sicurezza. Tutto è stato delegato alle circolari ministeriali che hanno normato il settore su base territoriale. (intervista LF)*

*Con il TULPS tutto il settore della sicurezza, nel suo piccolo, ha continuato a barcamenarsi: potentati, piccole famiglie, oligarchie nella vigilanza; artigiani o quasi nell'investigazione. Tutte le necessità si risolvevano a livello di amministrazione, circolari alle quali ci si poteva attaccare, Consiglio di Stato e nuova circolare.*

*Le limitazioni della normativa italiana però non sono sfuggite all'Unione Europea che inizialmente è rimasta inascoltata; poi si è espressa con la nota sentenza della Corte di Giustizia del 2007.*

*Solo da quel momento c'è stato un forte impulso delle associazioni di categoria che hanno visto con grande paura l'intervento per la prima volta dell'Unione Europea con la quale si abbattevano le barriere protettive.*

*Paura della invasione da parte di Svezia, Spagna, Gran Bretagna. Poi non si è visto nessuno. Gli stranieri hanno ritenuto che il mercato non fosse maturo e interessante. La conseguenza più importante non è stata l'apertura dei confini bensì la liberalizzazione delle tariffe.(intervista IG)*

*Le nuove norme di riforma del TULPS sono state accolte in modo molto favorevole dal settore anche se criticamente in quanto non dettate dalla maturazione dei tempi da una causa esterna come la nota sentenza della Corte di Giustizia Europea del 2007.*

*Nel 2008 il Ministero dell'Interno ha dovuto affrontare la riforma del TULPS non a fronte delle richieste da parte delle aziende di appartenenza del settore vigilanza e investigazione (probabilmente non ci sarebbe stato nulla) ma a fronte di una sentenza della Corte di Giustizia europea. Nel 2007 l'Italia viene condannata in quanto la normativa italiana prevedeva di fatto delle limitazioni alla possibilità di altri operatori economici di lavorare in Italia. La corte di giustizia europea impone all'Italia di adeguare i propri parametri normativi. (intervista FC)*

***A fronte della sentenza della Corte di Giustizia Europea c'è stato un primo elemento di riforma con il DL 2008 con il superamento degli ambiti territoriali e l'abolizione della tariffa massima.***

***Subito dopo il DPR del 2008 si occupa nello specifico di sicurezza sussidiaria con alcune norme sul funzionamento del settore. Si estende la licenza ai collaboratori dipendenti dell'agenzia non autorizzati con proprio titolo ma in nome e per conto dell'istituto con il nominativo inserito nella licenza del titolare. Si sancisce definitivamente la extra territorialità della licenza. (intervista CC)***

Alcuni intervistati lamentano che “si poteva fare meglio o di più” in quanto la riforma non agisce sulla legge, ma sul suo regolamento.

***In Italia non è stata modificata la norma. Il TULPS è rimasto così come è e hanno modificato il Regolamento. Da lì si rilevano delle figure che sono anacronistiche, completamente fuori luogo come la “guardia particolare giurata”. E' lo stato che delega parte delle funzioni pubbliche alla sicurezza privata: questa è la tendenza negli ultimi 10/15 anni. Solo che in Italia si è sviluppata in modo anomalo: non esiste negli altri paesi il fatto del giuramento.(intervista IP)***

***Nel 2008 con il DPR si è iniziato a riformare il settore, ma l'impianto sostanziale delle legge resta quello del TULPS, soprattutto con il ministero interno che sovrintende a due tipologie di istituti che sembrano incompatibili tra di loro.(intervista FC)***

***Nel settore della sicurezza privata storicamente i passaggi normativi sono stati pochi: prima il TULPS del 1931 e l'attuativo del 1940. In seguito centinaia di circolari ministeriali che hanno cercato di normare questo settore senza mai una vera riforma. Il reale cambiamento è avvenuto grazie al DM 269.***

***In questi anni si è vissuto su queste circolari che andavano a sopperire all'evoluzione dell'attività di sicurezza in funzione del testo del 1931.***

***Uno degli aspetti più critici del TULPS, non risolto dalla riforma, che anzi ha avvallato questa impostazione è di porre sullo stesso piano in quanto soggette a simili regolamentazioni e allo stesso interlocutore istituzionale (Ministero dell'Interno).***

***Il peccato originale del TULPS è che regola con gli stessi articoli sia il settore vigilanza che il settore investigazione.***

***L'organo che riconosce e controlla la licenza è esclusivamente nelle mani del ministero dell'interno. Negli altri paesi europei e nel mondo anglosassone il settore investigativo si è sempre confrontato con il dicastero giudiziario e quindi c'è stata la richiesta che le norme fossero decise dal ministero della giustizia come nel mondo dell'avvocatura.(intervista MC)***

In ogni caso, pur con qualche voce critica, gli intervistati riconoscono le potenzialità della riforma soprattutto perché frutto di una concertazione, almeno con parte del modo imprenditoriale di riferimento (vigilanza privata).

L'ultima parte della riforma, ancora in fase di piena attuazione, il DM 269/2010 (cosiddetto sulla capacità tecnica) rappresenta una sfida per il settore della sicurezza privata perché impone per la vigilanza (e soprattutto per l'investigazione) dei parametri economici e formativi molto elevati. Anche tale circostanza è spesso letta in modo critico.

***Con il DM 269/2010 il settore pubblico si è trovato di fronte alla incapacità, per risorse e conoscenze, a riformare il settore privato e ha scelto la strada più semplice della selezione interna utilizzando il parametro formativo e il parametro economico.***

***Pago la cauzione e posso operare sul territorio, posso svolgere una maggiore gamma di servizi, posso aprire più sedi.***

***La scelta è di questo tenore: l'indicazione è quella di fare sopravvivere soltanto le aziende consistenti per poi fare soccombere tutte le altre.***

***In Italia ci si trova di fronte ad una frammentazione di aziende che hanno scarsa consistenza economica e in molte parti del territorio ci sono ambienti legati a situazioni non legali.***

***Le licenze di vigilanza e di investigazione sono in Italia più numerose rispetto ad altri stati ma il personale preposto è molto inferiore. In Spagna e Gran Bretagna sono di meno ed hanno più dipendenti e sono più qualificati.(intervista CF)***

***Il DM 269/2010 che recupera tutte le istanze delle regolamentazioni precedenti (DPR 2008) e le ufficializza in un unico testo normativo dove sondando l'orizzonte a 360 gradi rispetto all'assetto del TULS entra a gamba tesa nel funzionamento degli istituti di vigilanza ed investigazione. (intervista LF)***

Sul punto delle caratteristiche del DM, sulle sue potenzialità e le possibilità di migliorarlo, c'è molto interesse da parte degli intervistati. E' chiaro che è il tema più attuale ed è quello che sta più a cuore.

***Ci sono alcuni punti che dovranno essere rivisti sia a livello vigilanza che sicurezza non armata proprio perché il problema è stato emanarlo senza conoscere la realtà quotidiana. E' uscito ma è già obsoleto e necessita di aggiornamenti con incontri nei prossimi mesi. Ma è indispensabile che chi viene interpellato abbia una professionalità riconosciuta. (intervista CF)***

Anche perché le ripercussioni non sono solo al livello normativo e operativo interno ma riguardano scenari economici più complessi e finanche internazionali.

***Sicuramente c'è da mettere ancora mano a questo settore e a questa normativa.***

***Se grossi gruppi in Italia non riescono ad entrare perché poco appetibile proprio per i vincoli attuali. E' una situazione tenuta volutamente rigida dove comunque non viene premiata la professionalità e la possibilità di muoversi. Fino a qualche anno fa se avevi un cliente dall'altra parte del fiume devi andare a chiedere l'estensione; ora ciò non accade più ma esistono ancora diversi limiti operativi.***

***L'agente della sicurezza deve potere lavorare e lo stato deve controllare. Il controllo è una cosa ma l'impedimento all'attività privata è un'altra.***

***Nella comunità europea c'è stato accorpamento di istituti di sicurezza ma il mercato italiano è vincolato e non è appetibile, non ti dà la risposta. (intervista CF)***

***Adesso il DM fa un enorme sforzo di definizione e circoscrizione delle attività: si può fare questo... quello... , si può fare con personale armato in un certo modo o non si può fare... Sicuramente c'è un grande tentativo razionalizzazione e di restrizione.***

***Almeno adesso siamo ritornati ad avere una uniformità nazionale: prima c'erano delle discrepanze assurde a esempio a Reggio Emilia per un servizio servivano X guardie, a Milano un numero diverso. In una provincia la stellina sulla divisa doveva essere fatta in un certo modo, nella provincia limitrofa no.( intervista CF)***

Ma rispetto a queste critiche sembra prevalere una considerazione positiva del DM, soprattutto per quanto riguarda la maggiore autonomia dell'impresa di sicurezza e le limitazioni ai poteri degli organi periferici delle autorità di Pubblica Sicurezza.

***Il decreto ministeriale è stato emanato per contrastare tutte le incongruenze della legge che non erano mai state chiarite a livello normativo.***

***In Italia ci sono state autorità (funzionari, questori, prefetti) che hanno cominciato a dire "secondo me" e ad interpretare a modo loro questioni di sicurezza privata, dal singolo caso alla circolare ministeriale. Questo è il problema di fondo e il ministero che cosa ha fatto ora: ha specificato in modo circoscritto e preciso le attività autorizzate, i servizi armati e non armati. (intervista CF)***

***Adesso si è ridotto il potere discrezionale del questore e sono unicamente le imprese che propongono un loro regolamento di servizio, basandosi sul fatto che le licenze sono nazionali.***

***Il Questore approva, sulla però di una serie di requisiti minimi previsti dal Governo centrale. Minimi sotto i quali non si può andare, sopra sì. A beneficio delle guardie, perché sotto non si garantisce la qualità, in base a parametri deliberati dal Ministero del Lavoro. (intervista CF)***

### 7.3.3 Concetto di sussidiarietà

L'ipotesi della ricerca prevedeva l'individuazione di un parallelismo tra le istanze di sussidiarietà in chiave di partecipazione rivendicate negli ultimi anni dalla società civile e le istanze di sussidiarietà in chiave di integrazione di servizi e di compiti che sembrano lo sbocco naturale alle maggiori esigenze di sicurezza.

Ebbene in linea generale queste due chiavi di lettura del concetto di sussidiarietà non emergono dalle interviste. Gli interlocutori appaiono poco interessati alla sussidiarietà in chiave sociale, alla partecipazione dei cittadini (associazioni o singoli) alle dinamiche di contrasto alla criminalità, e concepiscono la sussidiarietà soprattutto in chiave di opportunità economica, come apertura di un possibile mercato.

In ogni caso la logica della contrapposizione tra pubblico e privato viene meno con l'introduzione del concetto di sussidiarietà e di sicurezza integrata, i quanto tali rappresentazioni anche se solo simbolicamente sembrano riqualificare la sicurezza privata e la pone in una prospettiva di collaborazione con le forze di polizia.

***Dalla locuzione "sicurezza secondaria" per dare più importanza al settore negli ultimi dieci anni si è sviluppata un'altra terminologia per accentuare il concetto di sussidiarietà che è prepotentemente entrato nel contesto europeo.***

***Tutto gli interventi sociali e le politiche che non vengono garantite solo dal pubblico sono state definite sussidiarie con la possibilità di essere di sussidio, aiuto e sostegno.***

***E' stata anche definita sicurezza complementare quindi di complemento al pubblico. (intervista LF)***

***Il concetto di sicurezza sussidiaria e di sicurezza integrata si compenetrano: si ritiene la presenza di un operatore professionale, riconoscibile e non necessariamente armato faccia allontanare la microcriminalità, naturalmente la repressione spetta alla forza pubblica.***

***La forza pubblica, se supportata da una forza complementare integrata, può sicuramente dare le risposte giuste.***

***Se oggi noi integriamo i servizi di sicurezza, la sicurezza pubblica può evitare di fare interventi non necessari. In chiave sussidiaria la forza pubblica può così avere un supporto operativo che valuta, monitora gli eventi ed informa 118, carabinieri, polizia, guardia di finanza. (intervista FA)***

Inoltre, alcuni intervistati hanno associato al concetto di sussidiarietà non con la compresenza di sicurezza pubblica e privata ma anche la possibilità/opportunità di suddividere operativamente i servizi di sicurezza come armati o disarmati, a seconda del livello di rischio del contesto.

***In chiave di sussidiarietà, nella complessità odierna c'è la compresenza di realtà a rischio che necessitano di figure armate e realtà non a rischio dove è possibile utilizzare operatori disarmati.***

***Davanti a una banca, in aeroporto, nel trasporto valori, l'agente armato è una necessità, ma sembra eccessivo nel centro commerciale trovare degli addetti armati che fanno la ronda***

***rischiando solo di creare ansia per rischio elevato. Ci sono degli stadi e dei livelli di sicurezza da gestire: operatore armato, operatore disarmato, forza pubblica obbligatoria. E' giusto che davanti a strutture pubbliche come il ministero ci sia la forza pubblica per l'elevato rischio ma all'interno di una scuola la guardia con la pistola pare eccessiva.***

Queste ultime affermazioni più che alle logiche della sussidiarietà, sembrano rispondere a quelle della integrazione operativa, sempre però vissuta e concepita in chiave di mercato.

Alla concezione tradizionale del controllo sociale, oggi non più efficace e incisivo, occorre sostituire una nuova concezione integrata dei compiti e delle specificità delle forze di polizia, delle polizie municipali e delle imprese di sicurezza privata, nella quale il controllo del territorio sia razionalmente e tecnologicamente avanzato, in grado di assicurare la migliore modularità, coesione e sintesi degli interventi attivati, e la migliore motivazione, collaborazione e sinergia tra le risorse umane e tecnologiche impiegate.

Anche se, in modo più critico, alcuni passaggi di interviste riconducono la nascita del concetto di sicurezza sussidiaria alle necessità di un momento di crisi dello stato di fronte all'emergenza del terrorismo. Quindi non come atto autonomo, ma come conseguenza ad una precisa circostanza.

***Il concetto di sicurezza sussidiaria nasce con l'articolo 8 del Decreto Pisanu (antiterrorismo) nel 2003 che delega alla vigilanza privata alcune attività di polizia tradizionalmente considerate appannaggio dello stato. Tale provvedimento è nato non come valutazione ponderata, ma come reazione, dopo gli eventi dell'11 settembre 2001(intervista IG)***

### 7.3.4 Relazioni con la sicurezza pubblica

Nell'affrontare il tema delle relazioni con i soggetti regolatori è utile prendere le mosse da alcune distinzioni fondamentali attorno alle quali annodare le numerose questioni emerse dai confronti avuti con gli intervistati.

***Secondo me c'è molta diffidenza sul livello formativo del personale operativo: diffidenza della struttura pubblica verso la struttura privata. L'autorità rilascia comunque l'autorizzazione con le limitazioni: non fare questo non fare quest'altro. Il prefetto cercava di limitare le attività: meno ti do e più sono tranquillo. Adesso ci si è accorti che ci sono nuove esigenze di sicurezza alle quali dover rispondere e non è più possibile a livello di struttura stato di fare certi discorsi.***

***Per lavorare bene l'istituto di vigilanza deve avere tutto a norma e dare la garanzia che tutto sia in regola, così io stato posso stare tranquillo. (intervista MC)***

Nelle tipologie relazionali la distinzione più importante è nelle differenti dimensioni istituzionale e operativa di tali rapporti. È necessario specificare che le relazioni istituzionali vedono il coinvolgimento sul versante pubblico principalmente degli organi preposti della prefettura e della questura, mentre le relazioni operative registrano l'implicazione soprattutto delle due forze di polizia a competenza generale, ovvero Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato, e delle Polizie municipali.

Nella realtà le due dimensioni relazionali sono e rimangono profondamente separate.

#### **Rapporti con le autorità di PS**

Non vi sono protocolli formali o informali, parzialmente o totalmente strutturati, per la comunicazione tra le autorità che esercitano propriamente poteri autoritativi sugli istituti di vigilanza privata e sulle relative guardie particolari giurate (prefettura, questura) e i soggetti di polizia che operano concretamente a fianco della vigilanza privata (carabinieri, operatori della polizia

di stato, operatori di polizia locale) e ciò è addirittura singolare quando ci si riferisce a differenti figure della stessa organizzazione pubblica, polizia amministrativa e polizia preventiva e investigativa nell'ambito della questura.

***Il rapporto tra gli istituti di sicurezza e gli organi preposti (Prefetture/Questure) è sempre stato di subalternità, a volte di rispetto, più spesso conflittuale; raramente di collaborazione***

***Di solito Prefetto e Questore hanno un pregiudizio negativo nei confronti della sicurezza privata, ritenendo che il privato non sa (e non può) fare il lavoro del pubblico.***

***Bisogna considerare che tali autorità sono state dotate, soprattutto in passato, di un ampio "margine interpretativo"; quindi si andava bene con i questori e prefetti bravi e illuminati con i quali si poteva ragionare in quanto capaci. (intervista PL)***

Rispetto alle relazioni istituzionali le valutazioni sono state prevalentemente di unilateralità e chiusura nella mentalità; di arbitrio e parzialità nell'esercizio degli sconfinati poteri discrezionali; di vigilanza, controllo e coercizione nell'adempimento della sorveglianza sull'universo regolato.

***L'impostazione statalista è ancora vigente; ancora oggi questura e prefettura non conoscono le attività svolte dagli istituti e ci guardano con sospetto. (intervista FC)***

***Con le istituzioni si avverte sempre una disparità di livello, di subalternità. Le autorità di Pubblica Sicurezza (Prefetture, Questure) tendono a precisar che comunque loro sono le massime autorità e noi siamo la sicurezza privata. Per l'amor del cielo la vigilanza è considerata, a parole, molto importante, però c'è sempre un rapporto non paritario (intervista AF)***

***Il progetto "Mille occhi sulla città" e i vari Protocolli di Intesa che avrebbero dovuto coinvolgere anche l'attività degli istituti di vigilanza in chiave di sicurezza integrata sono spesso rimasti lettera morta.***

***Per ciò che riguarda Protocolli d'intesa sulla sicurezza integrata e la collaborazione con le forze di polizia, l'opinione comune è che l'operazione, ufficialmente messa in atto per avallare la sicurezza integrata e sussidiaria, sia di facciata. A livello operativo esistono delle forme di cooperazione tra vigilanza e polizia di stato, carabinieri e polizia municipale, con quest'ultima però il rapporto è***

*meno buono. Quello che si è voluto fare con i Protocolli d'intesa è stato di ufficializzare qualcosa che a livello operativo già c'era, creando delle possibilità, sulla carta, per utilizzare le segnalazioni delle centrali operative.(intervista LF)*

*Inoltre da qualche anno a questa parte è in atto il protocollo di controllo "Mille occhi sulla città", come input dato dal Ministero dell'Interno per una collaborazione più forte tra forze dell'ordine e vigilanza privata.*

*Si chiama protocollo perché è un accordo di massima che viene firmato a livello provinciale tra il prefetto e il questore, i vari comandanti dei corpi (CC, guardia di finanza) e gli istituti di vigilanza che decidono di aderire.*

*Tutti gli istituti, quando siamo stati chiamati in Prefettura per parlare del protocollo, hanno dato la loro adesione, anche se se ne sapeva ben poco. Nessuno ci ha informato a sufficienza.*

*I protocolli di solito restano alla firma e con difficoltà si traducono operativamente.(intervista AF)*

*A livello di rapporti istituzionale c'è il caso del protocollo "Mille occhi sulla città". Questo protocollo cercava di formalizzare la collaborazione tra polizia pubblica e sicurezza privata e prevedeva corsi di formazione da parte di esponenti delle forze dell'ordine.*

*In realtà anche se il protocollo è ufficialmente partito da alcuni anni, l'unico corso di formazione è stato fatto su una sola provincia.*

*Poi il protocollo prevedeva delle forme di collegamento privilegiate (linee dedicate tra la ns. centrale operativa e la questura); in realtà esse non sono state mai attivate.*

*Non dico che sia stata una operazione di facciata, però poco ci manca. (intervista MC)*

*Sul campo del riconoscimento di ruoli tra la Polizia e la vigilanza, di base c'è il pregiudizio e la subalternità. Il progetto "Mille occhi sulla città" forse porterà ad un cambiamento perché vede la collaborazione di tutte le forze che a vario titolo producono sicurezza nel nostro Paese; sia sussidiaria che partecipata, ma l'impressione è che sia un'operazione di propaganda.*

*Anche le "ronde" non hanno avuto seguito, anzi si sono rivelate una clamoroso fallimento. (intervista CF)*

È stata frequente la divisione tra il livello istituzionale in senso stretto e il livello intermedio, ovvero quello delle relazioni con i responsabili degli uffici

preposti al disbrigo delle pratiche burocratiche e alla collaborazione con le autorità responsabili dell'organizzazione di appartenenza.

Sono state frequenti le affermazioni circa la prevalenza della qualità e preferenzialità dei rapporti interpersonali rispetto ai comportamenti burocratici, dettati dal ruolo.

***In base alla mia esperienza il rapporto dipende molto da provincia a provincia, a seconda della relazione interpersonale che si sviluppa. Ci sono questori e dirigenti più ricettivi in certe località; in altre province i funzionari sono meno disponibili.***

***Entriamo spesso in contatto con le varie sezioni di polizia amministrativa per segnalare determinate cose o per risolvere determinate questioni in merito all'organizzazione dei servizi di vigilanza. A prescindere dalla complessa normativa in materia anche questa collaborazione è legata molto al piano personale della reciproca conoscenza e al rapporto che si riesce a sviluppare con le persone.(intervista CA)***

Talvolta elementi di valutazione generale sulla scarsità delle risorse per le forze di polizia, diventano un momento di confronto tra il modo della vigilanza privata e il settore pubblico.

***Le forze dell'ordine hanno principalmente problemi di organico e di fondi che non vengono riconosciuti. Mi capita di parlare con esponenti di forze ordine che parlano di benzina che non riescono a farsi rimborsare: questa è la priorità. La vigilanza privata è comunque una risorsa da utilizzare per contenere i costi.(intervista LF)***

## **Rapporti operativi**

Quanto alle relazioni operative le valutazioni sono differenziate rispetto alle forze di polizia e alle polizie municipali. Con le forze di polizia i rapporti sono ritenuti di buona collaborazione e comunicazione.

I fenomeni messi in evidenza sono peraltro legati il primo alla necessità da parte della vigilanza privata di non discriminare alcuna forza di polizia nelle richieste di aiuto e nel fornire le informazioni acquisite nello svolgimento dei

propri servizi, perché gli istituti di vigilanza appaiono estremamente sensibili e protettivi della propria immagine e delle possibilità di dimostrare il proprio valore; il secondo alla significatività dell'inversione tra giorno e notte dei rapporti di forze sul campo tra polizia pubblica e vigilanza privata, dove nella seconda tale rapporto è anche di uno a cinque e oltre a favore delle pattuglie della vigilanza privata presenti sul territorio.

***A parte i protocolli noi la collaborazione ce l'abbiamo già, quindi, se la nostra pattuglia di notte vede qualche situazione a rischio o una guardia in servizio anti-rapina vede qualche malintenzionato, se un porta valori intuisce un pericolo, noi chiamiamo subito le forze dell'ordine perché la collaborazione a livello operativo è ottima. Collaboriamo anche a livello di indagini per fatti che riguardano i nostri clienti. La polizia ci chiama perché forniamo la videoregistrazione o lo storico dell'impianto di allarme. Diciamo che a livello operativo il rapporto è continuo e proficuo. (intervista AF)***

***In molti territori, soprattutto nelle ore notturne, ci sono pattuglie delle forze dell'ordine risicate e succede che il territorio è presidiato molto più dalla vigilanza che dalle forze dell'ordine, quindi questo può essere una risorsa e allora in che modo si apre la collaborazione tra vigilanza privata e istituzioni? La collaborazione più importante è in via informale, cioè noi quando abbiamo bisogno chiamiamo la polizia perché quando giriamo di notte e facciamo servizi ispettivi, se notiamo qualche anomalia avvisiamo subito le autorità. Oppure facciamo rapporti dalla centrale operativa, alla quale sono collegate diverse migliaia di allarmi e arriva la pattuglia; se scatta l'allarme chiamiamo subito le forze dell'ordine. (intervista FA)***

***In definitiva ritengo ci sia già piena collaborazione operativa, anche se spesso informale. (intervista TL)***

## **Rapporti con le polizie municipali**

Con le polizie municipali invece i rapporti sono decisamente più semplici, netti e negativi. Nei fatti con la polizia municipale la vigilanza privata non ha altri rapporti che quelli legati alle controversie per trasgressioni al codice della strada,

frequentemente conseguenti alla non considerazione da parte della polizia municipale delle specificità e necessità di sicurezza dei servizi della vigilanza privata (specie per il trasporto valori, l'intervento su allarme, e altre situazioni di emergenza) e per questo altrettanto frequentemente oggetto di ricorsi amministrativi vinti.

L'assenza di relazioni ordinarie è ritenuta segno d'incomunicabilità assoluta.

### **Rapporto tra sicurezza pubblica e sicurezza privata in prospettiva**

Sul futuro si confida generalmente in uno spirito di apertura; una comunicazione biunivoca; una logica pubblica di indirizzo, coordinamento e collaborazione; un'agire ispirato alla correttezza, imparzialità, in una parola alla legalità. Tutto ciò nella prospettiva della piena attuazione della nuova normativa rappresentata dal DM 269/2010.

Un elemento di criticità è ad esempio rappresentato dal possibile condizionamento da parte di istituti di vigilanza con il meccanismo del "ricatto occupazionale" per evitare di regolarizzarsi rispetto alle nuove norme.

*C'è una vasta letteratura sulle cose demenziali fatte da alcuni Questori. Ad esempio un'azienda vigilanza privata che ha esubero di 50 persone: il Questore che deve chiamare le altre Aziende e chiedere: "adesso questi chi se li piglia...", la gente non può essere messa a casa".*

*La sicurezza non è diversa da altri ambiti, anzi hai un microesercito armato al tuo servizio. E' un settore molto delicato. Molte volte i Questori e i Prefetti sono scesi a patti; sono stati soggetti a ricatti occupazionali.(intervista PL)*

Quello del ricatto occupazionale è un tema ricorrente in diverse interviste con esponenti della vigilanza privata:

*Il ricatto occupazionale ha sempre limitato le autorità periferiche nello svolgimento del loro compito istituzionale di controllo. Si sono tenute in piedi delle realtà che oggettivamente non vanno. (intervista AL)*

***Per l'applicazione del DM ci sono delle riunioni tra autorità di PS e vertici degli istituti di vigilanza, in tutte le provincie. In generale nel corso di questi incontri c'è stata una apertura, nel senso di una piena disponibilità a collaborare.***

***Ricordo una recente riunione in Prefettura nel corso della quale il prefetto ha detto "guardate che noi diamo la massima collaborazione per arrivare al 16 settembre 2012 in regola con quello che prevede il DM. Sappiate che non accetteremo che istituti che non si sono messi in regola, di fronte a una possibile revoca o sospensione di licenza, mi dicano che i dipendenti devono lavorare e non possono essere lasciati a casa (ricatto occupazionale)".(intervista AF)***

Il punto di maggiore contrasto è sulla questione della sorveglianza, dei controlli e della coazione nei confronti degli istituti e delle guardie per assicurare principalmente il rispetto delle regole del mercato della vigilanza privata e della tutela dei suoi lavoratori; gli orientamenti in proposito esprimono uno dei profili più significativi dei due modelli ideali: da una parte i sostenitori del libero, anzi liberissimo mercato, fatto di pochissime regole, necessarie solo per evitare l'anarchia e la barbarie (e di governo dell'autoregolazione); dall'altra i fautori di un mercato regolato, equilibrato, controllato, dove le regole possibilmente concertate devono assicurare il contemperamento di esigenze e principi anche contrapposti ma comunque meritevoli di tutela.

***Alla luce del nuovo DM ci aspettiamo che venga controllata la sua piena attuazione e che le istituzioni verifichino i vari istituti perché penso che ogni istituto debba essere in regola in modo da avere lo stesso punto di partenza a livello competitivo.***

***Il DM parla di tante cose soprattutto dell'adeguamento tecnologico, del fatto di avere ad esempio una centrale operativa (cosa che non tutti gli istituti hanno), di avere linee di back up dedicate, eccetera. Poi c'è la parte che prevede l'adesione alla contrattazione integrativa di secondo livello. C'è anche il fatto di essere in regola con le tasse e tutta la documentazione vigente, ora tutti gli istituti devono presentare il DURC (documento unico di regolarità contributiva).***

***I successivi controlli diranno chi effettivamente si sia messo in regola. Chi a suo tempo effettuerà i controlli, verificherà se il DM è***

***stato rispettato. Io ho dei dubbi che tutti gli istituti si siano adeguati.(intervista AF)***

Il fine ultimo è per tutti quello del superamento dell'attuale stato dei rapporti dove sembra non essere presente la capacità pubblica di affrontare, specie in prospettiva preventiva, le necessità organizzative e funzionali del mercato della sicurezza privata.

A quanto osservato si collega strettamente l'altro discorso emerso, quello sulla regolazione pubblica sull'agire imprenditoriale degli istituti di vigilanza privata. Dal punto di vista delle attività concrete non esiste talora alcun controllo da parte delle autorità di pubblica sicurezza sull'esistenza, sulle attività e addirittura sulla pubblicità di soggetti dalla stessa non autorizzati allo svolgimento di servizi di sicurezza privata.

Dal punto di vista dell'orientamento strategico la sicurezza privata è talvolta considerata l'ultima delle priorità, una realtà assolutamente marginale nel governo della sicurezza, da parte delle competenti massime autorità di pubblica sicurezza a livello provinciale.

Emerge la pratica diffusa degli enti pubblici di non tenere in alcuna considerazione i costi legali minimi delle risorse umane e strumentali necessarie allo svolgimento dei servizi di vigilanza privata nelle relative procedure di affidamento di incarico.

L'interesse pubblico è così per il maggior risparmio, non certo per la professionalità della vigilanza privata. Anzi è così anche indirettamente, ma non involontariamente, per la promozione anziché il contrasto di pratiche illegali a carico della componente sana delle imprese e sulla pelle della parte debole dei lavoratori della vigilanza privata.

A questo riguardo diversi intervistati hanno manifestato lo stato di malessere provato dal personale operativo, diviso al suo interno e da anni privo del CCNL di categoria.

***Le guardie giurate si sentono tradite tra di loro. Parcellizzazione e divisione interna e sindacale sono all'ordine del giorno. I rappresentanti sindacali sono divisi e sindacati autonomi poco rappresentativi.***

***Le guardie giurate non sono tutelate e percepiscono uno stipendio da sfruttamento, solo il salario a livello nazionale.***

***Oggettivamente fanno lavori dove la considerazione del personale è molto scarsa. Vorrebbero essere pubblici ufficiali. Rischiano la vita tutti i giorni e non sono considerati da nessuno.***

***La "disaffezione" è totale in quanto non sono considerati da nessuno. Il lavoro è duro e malpagato.***

***C'è un malessere diffuso al 100% non ci sono isole felici. E' un lavoro a rischio e malpagato. I nuovi decreti creeranno disoccupazione. Inizialmente la reazione era positiva al decreto poi però cosa facciamo dopo, i dati di settore non sono positivi. L'80% di loro dice:" questa è l'Italia". Tanti ogni giorno cercano lavoro (intervista IG).***

***A mio parere per quello che prendono in busta paga, le guardie danno anche troppo. Per il lavoro che fanno, per le qualifiche che hanno, per il grado di responsabilità e a volte anche per il livello di rischio, 1000/1100 euro al mese sono pochi ma quelle sono tariffe definite sulla base della contrattazione tra aziende e sindacati. Ma per me sono salari sottodimensionati.(intervista AF)***

### **7.3.5 Le forme di sicurezza privata**

Sui fenomeni esistenti nel mercato della sicurezza privata vi è stata anzitutto l'individuazione delle tipologie di servizi assicurativi tipici e atipici.

Al primo caso appartengono gli istituti di vigilanza (con le guardie particolari giurate) e gli istituti di investigazione.

Uno degli assunti della sicurezza sussidiaria è che possano essere esercitate attività riconducibili a quelle di polizia, solo da istituti privati autorizzati, che possono affiancare le incombenze dello stato nella protezione e tutela dei beni e dei diritti dei cittadini.

Questa regola vale per gli istituti di vigilanza e gli istituti investigazione.

***Gli istituti di vigilanza sono la longa manu del proprietario che per far difendere i propri beni da soggetti diversi da sé stesso ha la possibilità di utilizzare gli istituti di vigilanza e le guardie giurate. Mentre per la tutela dei propri diritti occorre rivolgere lo sguardo verso l'investigazione: è l'investigatore privato il professionista che dovrebbe essere capace di tutelare diritti lesi o di salvaguardare del committente.(intervista FC)***

***Gli istituti deputati alla possibilità di fare attività di sicurezza privata sono quelli di vigilanza, di investigazione, e le guardie particolari giurate.***

***La vigilanza viene svolta esclusivamente da personale con la qualifica guardia giurata e perciò dotato dotate di autonoma autorizzazione, operante in divisa e armato.***

***Oggi tali operatori sono ritenuti "incaricati di pubblico servizio" e in casi particolari rivestono la qualifica di pubblico ufficiale.***

***L'investigazione privata invece è svolta dal titolare della licenza dai suoi collaboratori che non sono dotati di autorizzazioni ad hoc a parte ma svolgono l'attività in base all'autorizzazione legale rappresentante (a parte le mini-licenze).***

***Il personale istituti vigilanza è dotato di autorizzazione autonoma mentre quello degli istituti di investigazione prevalentemente no.***

***Tali servizi sono svolti in nome e per conto del titolare dell'azienda.***

***Nel TULPS ai tre istituti era concessa la licenza prefettizia in base ai requisiti soggettivi e alla sussistenza di condizioni ambientali. Il fatto che non ci fosse un numero troppo elevato in quella zona in quella zona o che non fosse opportuna la concorrenza, sono circostanza di fatto superate nella nuova concezione del DM, che trasforma le licenze da titolo autorizzatorio provinciale a nazionale. Oggi non c'è la necessità di avere più licenze. L'autorizzazione è extraterritoriale. (intervista MC)***

E' opinione comune che nel comparto della vigilanza privata si consuma o si consumerà, anche alla luce dell'applicazione del DM, una differenziazione di posizioni.

Da una parte l'espansione di istituti medio-grandi, in grado di assicurare una reale metamorfosi delle figure degli istituti di vigilanza privata e delle guardie particolari giurate per effetto dell'espansione delle recenti trasformazioni economiche, tecnologiche e formative.

Dall'altra parte la scomparsa di piccoli istituti, caratterizzati da frequenti chiusure e cessioni; insufficienze e limitazioni organizzative, tecnologiche e operative; personale con trattamento peggiore e maggiore mobilità; in un'espressione scarsissima professionalità degli operatori e qualità dei servizi.

Per quanto riguarda le attività atipiche (non armate), esse sono essenzialmente riconducibili ai servizi di portierato, per svolgere i quali non sono necessarie licenze; di guardia del corpo, che è un'attività vietata dalla legge in quanto la sicurezza personale è compito esclusivo dell'autorità pubblica; di "buttafuori", il cui svolgimento è regolata da un recente DM del 2009 ancora in base di piena attuazione; di steward per la sicurezza negli stadi.

***Oggi alcune attività di sicurezza sembrano sbloccate dalla nuova normativa. Non solo la vigilanza e l'investigazione ma anche quelle particolari attività che ancora oggi non sono propriamente definite come il portierato, il facility di management, l'attività di security e di prevenzione per gli spettacoli, hanno trovato un riconoscimento e una forma di legittimità.***

***Anche se queste attività non hanno ancora ricevuto un ordinamento preciso almeno rientrano nell'orbita della sicurezza sussidiaria o complementare.***

***Per la vigilanza privata tali attività sono considerate come un mercato selvaggio, non come un grande business. Nel presente si ritiene che sia dominante l'incertezza normativa, relativa alle definizioni dei servizi, dei soggetti autorizzati, delle modalità operative, e soprattutto l'assenza di controlli e di governo da parte delle autorità pubbliche(intervista MC).***

Al di fuori della vigilanza privata sono additati come protagonisti di tale mercato principalmente per il portierato le società cooperative di servizi, per le guardie del corpo e i "buttafuori" specifiche società di sicurezza e anche gli investigatori privati; per gli *steward* le stesse società sportive. Tali servizi vengono comunemente ritenuti non professionali da parte della vigilanza e scarsamente interessanti sul piano della redditività.

*Il nostro business è la vigilanza, facciamo anche il portierato per i clienti che ce lo chiedono, ma non andiamo certamente a vendere del portierato in giro. Uno deve fare quello per cui è preparato, il portierato sembra un settore vicino alla vigilanza ma ha un contratto di lavoro completamente diverso e una diversa gestione del personale.*

*Abbiamo avuto contatti anche con alcune società di calcio, ma alla fine sono attività che vengono espletate non da istituti di vigilanza da altre tipologie di aziende. Ad esempio la gestione della sicurezza negli stadi viene organizzata impiegando personale che di lavoro fa tutt'altro. Spesso sono gli stessi tifosi incaricati da parte della società sportiva che fanno gli steward per andare a vedere la partita gratis. Abbiamo avuto contatti con società di calcio ma non vale la pena per i picchi di lavoro del week end pazzeschi. Non possiamo pensare di avere in un città 50 persone per fare controlli la domenica ogni 15 giorni. E' un settore difficile da costituire e da gestire. E' un settore che abbiamo approcciato, ma per un fatto di pubblicità.*

*Non consideriamo la sicurezza nelle discoteche un servizio che ci interessa. Ci sono delle società di servizi che fanno questo tipo di attività e si propongono a tariffe molto più basse con forme contrattuali particolari a progetto o a chiamata. A noi non interessa.*

*A meno che non ci siano delle discoteche che richiedano proprio guardie giurate. Noi dobbiamo tutelare le proprietà, non le persone ed abbiamo fatto un servizio tipo nel parcheggio delle discoteche per il controllo delle auto in sosta.(intervista FC)*

*Spesso tra vigilanza e portierato vi è aperta conflittualità.*

*Un tema importante e dibattuto all'ordine del giorno è quello del dualismo tra vigilanza e portierato. Il decreto prevede l'impiego della vigilanza in determinati ambiti specifici però, anche alla luce della crisi, viene richiesta sempre più spesso attività di portierato, in alternativa alla vigilanza.*

*C'è tutta una giungla di società che fanno portierato che è meno regolamentato rispetto alla vigilanza. (intervista LF)*

*Un ulteriore limite è che i servizi di portierato, non appartengono ad un preciso comparto economico e operano in uno spazio ibrido. La sicurezza non armata, quando effettuata con licenza di investigazione a norma dei decreti ministeriali vorrebbe non essere considerata all'interno del settore commercio.*

***Non siamo commercio e servizi ma dobbiamo essere considerati attività professionale vera e propria. Per entrare in possesso della licenza devo avere laurea e master; ritengo di avere le prerogative per essere considerato struttura professionale.***

***Le attività di sicurezza sussidiaria non hanno un codice di attività unico, ma solo un codice attività all'interno di vari gruppi. Solo chi fa investigazione ha il codice interno di investigazione; chi fa servizi di sicurezza sussidiaria non armata deve utilizzare il codice di servizi portierato o servizi per aziende. In questo modo c'è assenza di legittimazione.(intervista FM)***

***E' stato richiesto il riconoscimento di un'attività specifica distaccandola dalla attività di commercio se di deve essere inseriti i un contesto di aggiornamento professionale costante, di formazione continua.***

***Il commercialista, il legale, il consulente del lavoro, sono soggetti all'aggiornamento costante annuale. Se c'è nelle altre professioni, perché non è automaticamente esteso anche a noi?***

***La legittimazione della sicurezza sussidiaria non armata (escludendo la reception) varrebbe il suo riconoscimento come professione.(intervista LC)***

Il nuovo assetto normativo, nella differenziazione tra attività regolate da licenza e attività non regolamentate è ben evidenziato nel passaggio che segue, che tratteggia le caratteristiche salienti del DM 269/2010, così come interpretate dalle successive circolari ministeriali.

***IL DM definisce alcuni ambiti descrivendoli nello specifico. La tipologia dei servizi non si discosta da quelle esercitate. L'interessante è che vengono descritti dall'interno. Entrando proprio in quelle che sono le attività specifiche degli istituti di vigilanza e di investigazioni.***

***Il DM accenna anche alle attività che non rientrano nei regimi autorizzatori del TULPS e che si sono affacciate recentemente sulla scena economica: attività di sicurezza nel settore spettacolo regolate con leggi speciali e DM. (intervista LF)***

La prospettiva è quella di una più chiara differenziazione dei ruoli.

***Attualmente tra le attività di sicurezza sussidiaria è in atto un'azione di mediazione e concertazione perché è arrivato il momento in cui l'individualismo non rende. Spesso le imprese di***

***vigilanza sono anche titolari di aziende parallele di sicurezza non armata in quanto un operatore di vigilanza non è in grado di gestire eventi in cui sono richieste qualifiche e professionalità diverse; dall'altra parte un operatore disarmato non è autorizzato ad azioni di vigilanza armata. (intervista IL)***

***Oggi si è aperto un dialogo tra le associazioni di categoria della vigilanza e della sicurezza non armata. Le associazioni sono spinte al dialogo a fronte dei singoli dialoghi che sono nati tra i vari titolari di diverse aziende. Chi sostiene una associazione di categoria sono le aziende; se nasce il dialogo tra aziende, esso si sviluppa anche tra associazioni. Chi porta avanti il discorso politico sono gli stessi che portano avanti il discorso economico; ciò ha comportato l'inizio di un confronto tra le associazioni.(intervista MC)***

Per il futuro v'è la comune convinzione che nell'universo delle attività securitarie atipiche debba affermarsi una logica imprenditoriale fondata sulla professionalizzazione e la specializzazione, e che quindi sia necessaria una normazione adeguata ad assicurarne l'evoluzione nella legalità. Per i servizi di portierato non si ritiene (almeno non più) che tali attività siano affidate esclusivamente agli istituti di vigilanza privata.

Per i servizi di protezione personale e di sorveglianza nei locali pubblici d'intrattenimento dopo una fase in cui la loro attribuzione era ritenuta esclusiva alla vigilanza privata, con la convinzione di avere già personale, mezzi e organizzazione per farlo; oggi c'è, alla luce dei nuovi sviluppi normativi, una posizione contraria, per la valutazione dei problemi ineliminabili connessi alla delicatezza delle attività in parola e anche alla loro non affinità con le attività tipiche della vigilanza privata, specie per la loro recente evoluzione specialistica e tecnologica.

È possibile comporre l'insieme delle osservazioni avanzate a proposito della situazione imprenditoriale nella sicurezza privata secondo la lettura della parte manageriale con l'esposizione di un punto fondamentale.

C'è una costante messa in evidenza di una differenza strutturale e funzionale, con notevoli conseguenze sull'agire imprenditoriale e sulle questioni sindacali.

È quella tra istituti di vigilanza e aziende di portierato. Per chi appartiene alle prime le seconde svolgono una sorta di concorrenza illecita legalizzata. Per coloro che fanno parte delle seconde le prime sono semplicemente incapaci di accettare la sfida di imprese più legate ad un modello di sviluppo imprenditoriale consensuale ed evoluto, e quindi ad un mercato più eterogeneo, equilibrato e garantito.

***Il DM accenna anche all'attività di portierato, non regolata dal TULPS.***

***Un servizio di custodia conto terzi si può scegliere tra un proprio dipendente, un istituto di vigilanza o un'azienda di servizi di portierato.***

***Ciò dipende o dalla volontà del committente e da ragioni previste dalla legge. Ad esempio in una centrale elettrica, in una banca o in aeroporto non ci possono essere dipendenti di società di portierato ma degli istituti di vigilanza. Se una azienda non è obbligata ad avere guardie giurate può scegliere di affidare il servizio di sicurezza a personale di altra società.***

***Questa situazione ha lasciato spazio ad una proliferazione di servizi con personale assunto con forme varie che prestano dei servizi accessori senza spesso avere professionalità e operatività ben definita.***

***Il settore vigilanza è così entrato in crisi di fronte a concorrenza non prevista da parte organizzazioni che forniscono servizi di custodia e per restare sul mercato ha abbassato le tariffe.(intervista FC)***

### **7.3.6 Forme associative volontarie di cittadini per attività securitarie**

Dalla vigilanza privata non sono sostanzialmente rilevati fenomeni di associazioni o comitati di cittadini che svolgano concretamente attività per la sicurezza urbana.

Nei fatti non vengono vissute situazioni di concorrenza o disturbo di tali fenomeni nei confronti delle attività della vigilanza privata. Sul campo sono

percepito invece una reale e crescente paura per l'insicurezza e una relativa domanda di sicurezza alle autorità pubbliche e anche alla vigilanza privata.

***Il momento più critico non è la sicurezza in casa ma quando esce ed entra in altro ambiente. Il rischio più grande c'è nel passaggio da un ambiente all'altro. Le nostre più grandi richieste ce le abbiamo non per la blindatura inferriate per la struttura. Ma ce l'abbiamo fuori dove la persona al centro commerciale o alla posta, la persona è vulnerabile, non all'interno della struttura della posta ma quando esce dalla posta.(intervista PA)***

***Oggi in qualunque indagine fatta sul mercato, il secondo livello di necessità di un cittadino è la sicurezza. Prima c'è la salute, poi c'è la sicurezza e poi il livello economico. Non si ha paura di perdere il posto di lavoro ma di non tornare a casa la sera o se succede qualcosa lungo il percorso quotidiano.(intervista FM)***

***Per fornire tranquillità al singolo cittadino sembrano opportune figure che operano sul campo disarmate ma sono un ottimo deterrente e un punto di riferimento in caso di emergenza. C'è questa figura tipo bobby inglese solo con manganello e fischiello, ma che porta serenità (intervista AC).***

***I cittadini hanno bisogno di avere delle figure di confronto quotidiano, confidenziali della loro realtà, cosa che la polizia non può fare costantemente. E' buona l'idea del poliziotto di quartiere come conoscitore della realtà dove opera (intervista LF).***

### **7.3.7 L'attenzione alla formazione**

L'attenzione verso la formazione professionale, nella direzione indicata dal DM 269/2010, è massima.

Il DM si occupa principalmente della tipologia dei servizi e della capacità tecnica degli appartenenti alla sicurezza privata (operatori e titolari di licenza). Nelle interviste questo secondo aspetto è risultato ampiamente presente sia letto in modo critico.

***La mia chiave di lettura su questi paletti elevati a livello di formazione e di requisiti soggettivi è che l'impossibilità di riprendere in mano la situazione da parte dello Stato è palese.***

***Si è manifestata una incapacità di riformare l'assetto normativo dall'esterno (da parte del Ministero) e quindi l'azione di selezione è stata ritracciata all'interno, fissando dei paletti di formazione dalla licenza elementare alla laurea, in modo tale che una prima scrematura venga attuata attraverso un decreto ministeriale (intervista MC).***

Sia in quanto opportunità di crescita:

***L'entrata in vigore del DM potrebbe essere il primo step di una serie di riconoscimenti alle figure professionali di sicurezza, nate con un decreto ministeriale di attuazione di un DPR che non modifica la legge ma i regolamenti.(intervista LF)***

***E' stato avviato un processo di consultazioni con le associazioni di categorie, esperti, ministeri e dei sindacati.***

***Il DM è intervenuto sulla capacità tecnica, partorito dopo una lunga consultazione, in una prospettiva di innovazione.***

***Il lavoro è stato concertato, ma ogni rivoluzione ha i suoi caduti, ci auguriamo che quelle a cadere siano le società senza scrupoli. Quelle che non pagano contributi, che mandano gente senza formazione. Quelle che usano guardie giurate come portieri. Le società che sono squali....***

***Occorre fare pulizia e fare qualità. Le Associazioni l'hanno voluto loro per adeguare il settore alla attualità.***

***L'analfabetismo della sicurezza deve essere debellato.(intervista MA)***

***La scelta di modificare i regolamenti e non la legge può essere letta sul piano di una mia personale esperienza degli ambienti di politica. Se prendi un progetto di legge e lo butti in aula non ne esci più. Hanno seguito fatto questo tipo di procedura per dire "incominciamo a muoverci". Se passi la proposta nelle aule parlamentari rischia il congelamento, allora facciamo la riforma per decreto e tra 10 anni avremo una situazione ridisegnata.(intervista LF)***

***Oggi la capacità tecnica viene considerata nel contesto di un percorso formativo adeguato: per la licenza investigativa è***

***necessaria la laurea triennale in particolare ambiti di studi e una esperienza biennale in un istituto di investigazione.***

***Adesso i parametri formativi non sono più sottovalutati e il settore è destinato ad arricchirsi culturalmente. Per anni non c'è stata la capacità culturale di offrirsi alla committenza in modo più professionale e quindi l'immagine è decaduta: siamo stati guardati con sospetto e tolleranza.(intervista FC)***

***Allora cominciamo a costruire queste nuove figure con la formazione e dopo una volta costruite queste figure possiamo ottenere fiducia, sai cosa aspettarti. Altrimenti io stato come faccio a fidarmi...(intervista IG)***

***Il passaggio da sapere leggere e scrivere alla laurea per l'ottenimento delle licenze è stato il campanello di allarme. Laurea triennale in un settore poco scolarizzato vuole dire ribaltarlo tutto...(intervista MC)***

Per evidenziare l'importanza data alla preparazione professionale delle risorse umane si ritiene interessante proporre un passaggio dell'intervista di un dirigente di un istituto di vigilanza che utilizza un particolare tipo di formazione. Si tratta certo di un'eccezione ma può rappresentare un segnale di cambiamento e una linea di tendenza.

***Un aspetto del DM a cui teniamo molto è la formazione e l'aggiornamento del personale.***

***Noi applichiamo una forma particolare di formazione. Quando abbiamo necessità di fare delle assunzioni, selezioniamo un certo numero di curricula, facciamo dei colloqui e organizziamo un corso di pre-assunzione gratuito destinato a 7/8 persone (max 10), senza però promessa di assunzioni. Cioè facciamo questi colloqui e formiamo un gruppo di persone che può essere idoneo ad essere assunto. Il corso dura una settimana e ogni giorno si parla di aspetti diversi legati all'attività di vigilanza: quindi modalità di servizio, cosa vuole dire essere una guardia giurata, le tecnologie, la normativa in materia,...***

***Quindi i candidati hanno la possibilità di essere formati e di farsi una idea di cosa vuole dire fare la guardia giurata, mentre in questa settimana li conosciamo in modo sufficientemente approfondito. Con due ore di colloquio non sarebbe possibile...***

***Con un intero corso pre-assuntivo a disposizione, capiamo quali persone veramente meritano di essere assunte e quali no. I candidati inoltre hanno tutti la possibilità di frequentare un corso riconosciuto. Verrà assunto solo chi ha frequentato questo corso. (intervista MC)***

Oltre alla preparazione finalizzata all'assunzione, particolare importanza è data all'aggiornamento professionale nell'ottica di una formazione permanente.

***Poi c'è il settore dell'aggiornamento professionale organizzato per singoli gruppi di lavoro.***

***Ogni settore della vigilanza (pattuglie, trasporto valori, piantonamento, centrale operativa, ecc.) ha bisogno di una formazione specifica, quindi cerchiamo di organizzare durante l'anno alcune occasioni di aggiornamento destinate a singoli settori.***

***Quest'anno abbiamo organizzato lezioni attinenti alla sicurezza del trasporto valori dove abbiamo notato un aumento del rischio aumenta.***

***Abbiamo abilitato nostro personale docente a fare i corsi. Non ci rivolgiamo così a docenti esterni ma utilizziamo nostri collaboratori che hanno fatto un corso ad hoc e sono abilitati a formare e rilasciare relativa certificazione.***

***La formazione è vista come risorsa non come un obbligo. A mio parere la risposta è positiva, il personale è contento e non si sente obbligo. I corsi sono di solito retribuiti; se organizziamo un corso di 4 ore le paghiamo. Ma a parte questo particolare non secondario, a mio parere il personale è soddisfatto perché vede il corso come una opportunità, ad esempio la partecipazione ad un corso antincendio resterà nel curriculum personale del lavoratore.***

***Inoltre la frequenza dei corsi serve come occasione per parlare con le persone. Chi fa pattuglia notturna non lo vedi mai. Quindi è indispensabile che ci sia l'opportunità per parlare con questi operatori e confrontarsi con le loro problematiche.***

***Alla fine i corsi diventano occasioni per fare riunioni e confrontarci sui servizi e il personale gradisce, soprattutto quando capisce che l'aggiornamento non viene imposto ma l'azienda ci crede. Se si fa aggiornamento solo per adempiere a determinare norme, le persone lo vedono subito e la loro motivazione decresce.(intervista LF)***

Nel settore investigativo, per il quale il DM impone paletti formativi più elevati per i titolari di licenza (almeno laurea triennale), i parametri formativi

devono essere ancora compiutamente emanati e si è creata una sorta di mercato della formazione pericolosamente deregolato.

***Ora c'è il mercato della formazione tramite le associazioni di categoria dell'investigazione privata. Il Ministero ha fatto il passo più lungo della gamba. I corsi di formazioni non possono essere sponsorizzati o targati qualcosa: dovrebbe esserci dietro una Università con un patrocinio collaterale.***

***Il mercato della formazione era già esistente e ha avuto un'impennata con i corsi universitari, nel senso che con un certo tipo di formazione puoi lavorare e ottenere la licenza senza gli anni di anzianità nel settore.(intervista MC)***

### **7.3.8 Le prospettive della sicurezza privata**

Il mutamento dei servizi di sicurezza privata e della loro significatività per le imprese è un fatto accertato e irreversibile. Oggi gli istituti di vigilanza privata sopravvivono sempre meno con i servizi di presidio in loco e di vigilanza periodica, e sempre più con tele-video-sorveglianza e relativo pronto intervento, servizi mobili antirapina e servizi antitaccheggio; il trasporto e scorta valori è invece abbastanza stabile.

In particolare per la vigilanza privata:

***Nel settore sicurezza privata in Italia esiste una situazione anomala, di frammentazione, rispetto alle altre parti del mondo. Attualmente gli Istituti di Vigilanza sono 700-800 la maggior parte di piccole dimensioni, si va da 3-4 a 10-15 dipendenti e ci sono pochi grossi gruppi industriali.***

***Il 16 settembre 2012 è entrato in vigore un decreto (DM 269/2010) che porterà alla chiusura di queste piccole aziende, perché prevede l'adeguamento a degli standard che hanno dei costi molto alti, quindi le associazioni di categoria prevedono un 20-30% di istituti che chiuderanno. Quindi se noi consideriamo che l'ottica è quella di una sempre maggiore globalizzazione, la tendenza è quella della concentrazione, quindi i grandi gruppi acquisiscono società più piccole. Questo vedrà il prevalere delle società strutturate che farà soccombere le situazioni piccole e ridotte, questo a livello di vigilanza. (intervista PC)***

Il futuro è nelle applicazioni delle nuove tecnologie, nello sviluppo delle sinergie persona-tecnologia, e specialmente nella diffusione di programmi di sicurezza abitativa e residenziale.

Per la sicurezza privata le questioni fondamentali sono la cultura della sicurezza e le regolazioni del mercato.

Per quanto riguarda il primo aspetto, gli approcci sono orgogliosamente legati al proprio universo imprenditoriale e all'attenzione verso il cliente, sia per superare con ottimismo gli anni bui della crisi sia per dare contenuto culturale e professionale più solido alla propria attività:

***La sicurezza privata è destinata comunque ad avere uno sviluppo. Noi abbiamo subito la crisi ma non come altre imprese commerciali e industriali. Il cliente ci può chiedere un abbassamento dei prezzi ma comunque non ho avuto dei contraccolpi grandissimi. A mio parere la vigilanza continuerà nel suo processo di sviluppo. Facendo riferimento alla mia esperienza personale, io intendo la vigilanza e la sicurezza privata non come il servizio in sé, ma come approccio globale e culturale. Quando abbiamo potenziali clienti che chiedono preventivi e valutazioni. Da lì parte il servizio: il cliente lo devi seguire dal primo contatto al post vendita. (intervista MA)***

Questi passaggi svelano meglio di altri un “motivo ricorrente” delle interviste: l'estrema aderenza alla realtà del mondo imprenditoriale di sicurezza e il suo attaccamento alle logiche di mercato.

***La sicurezza non è solo un servizio ma come consulenza da proporre al cliente. Occorre proporre al cliente delle soluzioni che riescano a coniugare efficacia e costi. Per lui un contenimento dei costi ma per noi un aumento di redditività. A livello di tecnologie ce ne sono ancora da esplorare tipo la videosorveglianza, quindi, si può proporre impianti di video sorveglianza integrati con impianti di allarme in modo tale che quando scatta l'allarme in centrale c'è un monitor scuro che si illumina subito e in tempo reale puoi vedere cosa sta succedendo a livello di video controllo. (intervista AF)***

***La sicurezza privata deve essere vista come un servizio a 360 gradi; se succede qualcosa ci vuole un rapporto di fiducia. Se il cliente ti chiede una consulenza e non dai la risposta che vuole il cliente, il***

***rapporto di fiducia cade come un castello. Vedo veramente il nostro servizio come attività complessa e completa, ed abbiamo da parte dei clienti una buona risposta. Nel settore devi sempre essere sul pezzo. (intervista FS)***

Oggi il mercato della domanda di sicurezza è caratterizzato soprattutto dalla scarsa conoscenza delle dimensioni e delle caratteristiche dei fenomeni di insicurezza, dalla cultura della paura e dell'emergenza securitaria e dalla disponibilità a considerare soltanto il costo e non la qualità della sicurezza privata.

Nella componente del pubblico è prevalente al ribasso nella spesa per le assegnazioni dei servizi di vigilanza privata, e nessuna considerazione per la qualità delle prestazioni, e addirittura neanche per il rispetto delle tutele minime dei diritti dei lavoratori che li svolgono.

Ma le nuove norme si muovono verso un ripensamento del sistema sicurezza. Non è ritenuto possibile avere imprese di sicurezza privata addirittura dominanti in termini di operatori impiegati nella fascia notturna che non sono considerate e valorizzate nell'organizzazione e nello svolgimento di servizi di sicurezza ad alta affidabilità e non possono svolgere servizi come l'operatore di sicurezza di quartiere e altri servizi innovativi nel quadro di una nuova configurazione della sicurezza urbana.

È nella maturazione di una nuova cultura di sicurezza da parte dei cittadini e soprattutto nella definizione di precise volontà e decisioni politiche la possibilità d'implementazione di un sistema di sicurezza evoluto.

Il rapporto tra istituti di sicurezza privata, e tra istituti di sicurezza privata e clienti, è ispirato sostanzialmente al più accentuato individualismo. Non vi è diffusione di concrete sinergie collaborative, e soprattutto non vi è lavoro comune per un progresso qualitativo dell'offerta di sicurezza privata, ma solo lotta alla peggiore scorrettezza per soffiare un cliente alla concorrenza anziché impegno per l'ampliamento del mercato dei clienti.

La vigilanza privata è conosciuta prevalentemente dal mondo dell'impresa, mentre vorrebbe sempre più conquistare quello dei privati, specie delle abitazioni, delle zone residenziali.

Nel mercato della sicurezza privata la dinamica dello scambio comunicativo è ancora quella che va dall'offerta (gli istituti di vigilanza privata e le nuove società di sistemi integrati di sicurezza che si stanno diffondendo) alla domanda, soprattutto i privati, e ciò a scapito sia della diffusione dei servizi di sicurezza privata sia del miglioramento della conoscenza delle esigenze di sicurezza e delle relative possibilità di personalizzazione delle strategie di intervento.

Infatti la pubblicizzazione dei servizi offerti ai privati (soprattutto telesorveglianza delle abitazioni per problemi di gas, acqua, luce e ovviamente intrusioni, e relativo pronto intervento, così come specie nei grandi insediamenti abitativi anche presidio fisso per regolazione accessi e sorveglianza proprietà) non sfonda, nel senso che non riesce efficacemente nella promozione dell'inversione culturale e comportamentale auspicata.

Di qui per alcuni il bisogno di un mercato nel quale si dia massima libertà all'azione della sicurezza privata, la cui garanzia di trasparenza, affidabilità e riservatezza sia salvaguardata non da una normativa e da controlli pubblici "soffocanti", con forme imprenditoriali adeguate alle necessità; con una maggiore snellezza burocratica per rendere più flessibile il mondo del lavoro nella vigilanza privata; con incentivazioni fiscali agli investimenti dei privati nei servizi di sicurezza.

Per altri il bisogno di creare un sistema di sicurezza privata nell'ambito del quale gli istituti di sicurezza privata e gli operatori abbiano una regolazione attenta e aggiornata per assicurare concretamente adeguati standards di legalità, efficienza e professionalità; e nel quale le attività della vigilanza privata siano integrate con quelle delle figure complementari, soprattutto degli installatori di sistemi di sicurezza e degli assicuratori, nella prospettiva di un miglioramento quantitativo e qualitativo del servizio, e non di una guerra senza frontiera con i

primi o una convivenza infruttuosa con i secondi, che frequentemente caratterizza il presente.

Nel pensiero dei responsabili degli istituti di vigilanza privata è possibile enucleare alcune tendenze interpretative e propositive del futuro della sicurezza privata. Accanto al fondato timore che la congiuntura economica continui a essere sfavorevole, e nella prospettiva di un allargamento della competenza degli istituti di sicurezza privata, è visto come indispensabile un sistema di studio, indirizzo e controllo della normativa appena entrata in fase di piena applicazione, che crei condizioni omogenee per lo svolgimento delle attività, soprattutto caratterizzato dalla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella sicurezza privata, sul versante delle autorità pubbliche (ministero dell'interno, ministero del lavoro, regioni, prefetture, questure, forze di polizia) e dei soggetti privati (associazioni di istituti, sindacati, associazioni).

## 7.4 Osservazioni conclusive

---

Prima che la crisi economica e l'instabilità politica diventassero il tema dominante, nel dibattito socio-culturale degli ultimi anni era emersa la tendenza delle politiche locali e nazionali a coinvolgere associazioni e cittadini nella "produzione" della sicurezza (o meglio nel contrasto alla percezione delle insicurezze).

Tale tendenza si è estrinsecata con un periodo (2008/2009) particolarmente fecondo di emanazioni di norme che avvaloravano l'importanza degli amministratori territoriali (in special modo i sindaci) e della polizia locale per garantire la vivibilità delle città nella prospettiva della sicurezza urbana. Una tendenza che è stato facile ascrivere all'ambito della sussidiarietà.

Contemporaneamente nel settore della sicurezza privata, cioè fornita da enti privati regolarmente autorizzati e operanti nel mercato, è iniziato un periodo di profonda trasformazione e di riforma, con alcune norme che hanno rivoluzionato il congenito immobilismo del comparto, e che sono ancora oggi in fase di definizione. Anche tale processo è stato ascritto all'ambito della sussidiarietà.

Il progetto del lavoro di tesi aveva come obiettivo cogliere i legami tra queste due tendenze, apparentemente lontane, e di leggerle criticamente.

Le logiche di privatizzazione della sicurezza e di partecipazione alla sicurezza, di integrazione tra pubblico e privato, si muovono nella stessa direzione? L'ipotesi di partenza si basava sull'assunto che tali forme di sicurezza erano state "innestate senza una regolamentazione e una strategia precisa da parte delle politiche pubbliche, senza un'adeguata conoscenza degli attori in campo, senza il rispetto del principio di sussidiarietà, verticale o orizzontale, che è rimasto solo nell'etichetta della locuzione definitoria<sup>207</sup>".

Il tempo, più che il lavoro di ricerca, ha dato una risposta a tale ipotesi.

---

<sup>207</sup> Cfr. introduzione, p.6

Il coinvolgimento delle associazioni di cittadini per la segnalazione di eventi a danno della sicurezza urbana e di disagio sociale (le cosiddette “ronde”) che avevano monopolizzato per molti mesi l’attenzione dell’opinione pubblica si è rivelato un clamoroso *flop*, dimostrando tutta la sua valenza propagandistica.

Dall’altra parte, più che un reale riconoscimento delle potenzialità del mercato di integrare con le sue attività di sicurezza privata lo scontato monopolio dello stato, si è assistito ad un forzato *outsourcing* di servizi da parte del settore pubblico verso il settore privato essenzialmente per ragioni di carenza di risorse e di contenimento dei costi.

Vale appena il caso di sottolineare come la profonda recessione economica che il paese sta attraversando amplifichi ed acutizzi questi passaggi e freni i modesti tentativi di ripresa di un settore (la sicurezza privata) già penalizzato da una difficile riforma da completare, dalla presenza al suo interno di diverse “anime” (vigilanza, investigazione, settore grigio dei servizi atipici) e da una fisiologica e culturale subalternità di fronte alla sicurezza pubblica.

Per tratteggiare questa situazione, senza alcuna pretesa di rappresentatività statistica, si è scelta la strada di una ricerca qualitativa basata su conversazioni con testimoni significativi del mondo della sicurezza privata.

L’analisi del contenuto delle interviste in profondità ha fatto emergere che il ruolo della sicurezza privata in Italia risulta fortemente problematico. Ragioni storiche, sociali e culturali rendono tale dato comunemente accettato dagli addetti ai lavori e anche la riforma in corso sulla normativa del settore, che è stata inizialmente vista da molti come una opportunità di sviluppo, è ora considerata con scarso entusiasmo a causa delle difficoltà della congiuntura economica che rischia di compromettere seriamente la crescita.

Il mercato della sicurezza è frastagliato e scarsamente controllato; manca inoltre di un’azione di coordinamento fra le diverse anime della sicurezza (vigilanza privata, investigazione, *facility management*). Persiste una condizione di subalternità e di assenza di collaborazione con il settore pubblico che rende la

sicurezza privata relegata in un ruolo marginale, ben lontano dalle logiche di sussidiarietà talvolta prospettate dal Ministero e dalla politica.

Le prospettive di sicurezza partecipata sono molto lontane dall'essere recepite e comprese; sembra che il settore si sia in qualche modo ripiegato su se stesso e abbia accettato la sua marginalità.

Questi sono solo alcuni spunti di riflessioni emersi dalle interviste che concordano nel fornire un quadro critico della situazione e profilano un settore poco conosciuto, diviso al suo interno e dibattuto tra le potenzialità della crescita professionale prospettata dalla riforma e il fondato timore che la crisi economica in atto comporti dei sacrifici troppo alti da pagare.

## Bibliografia

---

- Acierno A., *Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza*, Alinea editrice, Firenze, 2003
- Amendola G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Liguori, Napoli, 2003
- Balloni A., (a cura di) *Criminalità controllo polizia*, Clueb, Bologna, 1988
- Balloni A., (a cura di) *Vittime crimine difesa sociale*, Clueb, Bologna, 1989
- Balloni A., Bisi R. (a cura di) *Dalla criminologia alla security*, Clueb, Bologna, 1996
- Balloni A., Bisi R. (a cura di) *Criminologia applicata per la investigazione e la sicurezza*, Franco Angeli Editore, Milano, 2003
- Balloni A., (a cura di) *Il vigile di quartiere a Milano. Percorsi formativi e operativi: un approccio criminologico*, Franco Angeli, Milano, 2003
- Balloni A., Mosconi G., Prina F., *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, Franco Angeli, Milano, 2004
- Barbagli M., Colombo A., Savona E., *Sociologia della devianza*, il Mulino, Bologna, 2003
- Barbagli M., Gatti U., *Prevenire la criminalità*, Il Mulino, Bologna, 2005
- Bandini T., Gatti U., Marugo M. I., Verde A., *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Giuffrè, Milano, 2003
- Battistelli F., *La fabbrica della sicurezza*, Milano, 2008
- Bauman Z., *Fiducia e paura nella città*, Mondadori, Milano, 2005,

- Bauman Z., *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999
- Bauman Z., *La società sotto assedio*, Editori Laterza, Bari, 2005
- Bauman Z., *Vita liquida*, Editori Laterza, Bari, 2006
- Bayley D.H., *Community Policing. The international view*, Criminology Australia, 2.3, 1991
- Bayley D. K., *Metodi di ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1985
- Beck U., *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Editori Laterza, Bari, 2008
- Beck U., *Costruire la propria vita*, Il Mulino, Bologna, 2008
- Beck U., *La società del rischio*, Carocci, Roma, 2000
- Beck U., *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste, 2001
- Bedessi S., Piccioni F., *Ronde, stalking, videosorveglianza. Commento alle misure d'impatto contenute nel "pacchetto sicurezza"*, Experta, Forlì, 2009
- Bennett, T., Holloway, K., Farrington, D., *The Effectiveness of Neighborhood Watch*, Campbell Systematic Review, Università di Glamorgan, Gran Bretagna, 2008
- Bertaccini D., *La politica di polizia*, Bonomia University Press, Bologna, 2009
- Bisi R. (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004
- Bolognini L., Fulco D., (a cura di), *Deontologia Privacy per avvocati e investigatori privati*, Giuffrè Editore, Milano, 2009
- Bouquet B. (sous la direction de), *La prévention: concept, politiques, pratiques en débat*, L'Harmattan, Paris, 2005
- Bricocoli M., Cristalli F., (a cura di) *Sicurezza urbana, prossimità e territorio*, Franco Angeli, Milano, 2004.

- Calvo P., Mazza L., Migliorelli G., Mosca C., *La nuova normativa sugli istituti di vigilanza, di investigazione privata e sulle guardie giurate*, Cacucci Editore, Bari, 2009
- Campese E., *Gestione di Security Aziendale*, Ipsoa, Milano, 1990
- Carrer F., *La polizia nel terzo millennio. Potenzialità, limiti e modalità d'impiego*, Franco Angeli, Milano, 2006
- Carrer F., *La polizia di prossimità*, Franco Angeli, Milano, 1995
- Castel R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004
- Censis, Cnpi, *Il Valore della sicurezza in Italia. Rapporto annuale*, Franco Angeli, Milano, 2007
- Charmaz, K., *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*, Sage, London, 2006
- Cioli F., *Investigazioni private. Quadro normativo e ambiti operativi*, Clueb, Bologna, 2006
- Cipolla C. (a cura di), *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano, 2003
- Cipriani R., Bolasco S. (a cura di), *Ricerca qualitativa e computer. Teorie, metodi e applicazioni*, Milano, Franco Angeli, 1985
- Colozzi I., Donati P. (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carrocci Editore, Roma, 2006
- Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999
- Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Le tecniche qualitative*, il Mulino, Bologna, 2003

- Crawford A., *Crime Prevention & Community Safety*, Longman, London, 1998
- Curbet J., *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, Donzelli, 2008
- Dal Lago A., *La produzione della devianza. Teoria sociale e meccanismi di controllo*, Ombre Corte, Verona, 2000
- De Gregorio E., Mosiello F., *Tecniche di ricerca qualitativa e di analisi delle informazioni con Atlas.ti*, Edizioni Kappa, Roma, 2004
- Della Porta D., *L'intervista qualitativa*, Editori Laterza, Bari, 2010
- Denzin N.K., Lincoln Y.S., *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, CA.Sage, 2005
- Donato F., *Criminalistica e Tecniche investigative*, Editoriale Olimpia, Firenze, 2006
- Donato F., *La sicurezza sociale nell'ordinamento giuridico*, L. U. Japadre Editore, L' Aquila, 2003
- Felson M., *Crime and every day life*, Thousand Oaks, Sage, 2002
- Garland D., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano, 2004
- Garofalo J., McLeod M., *The Structure and Operation of Neighborhood Watch Programs in the United States*, Crime and Delinquency, 1989
- Giddens A., *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna, 1994
- Giddens A., *Sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1991
- Giddens A., *Fondamenti di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Gilardoni A., *La protezione aziendale: impostazione strategica e gestionale*, Egea, Milano, 1992

- Giovannetti M. (a cura di) *Per una città sicura*, Cittalia, Roma, 2012
- Glaser B.G. & Strauss A.L., *The discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*, Aldine, Chicago, 1967
- Graham J., Bennet T., *Crime Prevention Strategies in Europe and North America*, European Institute for Crime Prevention and control, New York-Helsinki, 1995
- Gubert R., Tommasi R. (a cura di), *Teoria sociologica ed investigazione empirica. La tradizione della Scuola sociologica di Chicago e le prospettive della sociologia contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, 1995
- Hawley A., *Human Ecology. A theory of community structure*, Ronald, New York, 1950
- Hughes G., Edwuard A. (a cura di), *Crime control and Community. The New Politics of Public Safety*, Cullopton, Willan, 2004
- Husain S., *Neighbourhood Watch and Crime: an Assessment of impact*, Police Foundation, London, 1990
- Istat, *Italia in cifre*, Roma 2012
- Jacobs J., *The death and life of great American cities*, Vintage, New York, 1961
- Lana M., *Il testo nel computer. Dal web all'analisi dei testi*, Bollati Boringhieri, Torino, 2004
- Losito, G., *L'intervista nella ricerca sociale*, Editori Laterza, Bari, 2004
- Luhmann N., *Sociologia del rischio*, Bruno Mondadori, Milano, 1996
- Luzzi G., Paoletti A., *Le investigazioni private: guida operativa*, Edizioni FAG, Milano, 2012
- Malochet V. *Les Policiers Municipaux*, Press Universitarie de France, Paris, 2007

- Maslow A., *Motivazione e personalità*, Armando, Roma, 1973
- Mannheim H., *Trattato di criminologia comparata*, Einaudi, Torino, 1975
- McShane M. D., Williams III F. P., *Devianza e criminalità*, il Mulino, Bologna, 2002
- Miele C., *La Polizia Privata*, Giappichelli, Torino, 1990
- Palidda S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano, 2000
- Mortari L. (a cura di), *Educare alla cittadinanza partecipata*, Bruno Mondadori, Milano, 2008
- Pavarini M. (a cura di) *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carrocci, Roma, 2006
- Pitch T., *La società della prevenzione*, Carrocci, Roma, 2006
- Quaderni di Città sicure, n. 23 Regione Emilia Romagna, Bologna
- Quaderni di Città sicure, n. 36 Regione Emilia Romagna, Bologna
- Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza, Vol. 3-4 2009-2010
- Rosembaum D. P., *Community Crime Prevention. Does it work?*, New York, 1991
- Russo R., *Investigazione privata e di polizia giudiziaria*, Microart's Edizioni, Genova, 1997
- Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, 2004
- Serra A. (a cura di), *Diritto della Sicurezza*, Insigna Editore (Edizioni Simone), Milano, 2005
- Sette R., *Controllo sociale e prevenzione*, Clueb, Bologna, 2008
- Sidoti F., *Criminologia e investigazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2006

- Sidoti F., *L'investigazione come scienza*, Edizioni Libreria Colacchi, L'Aquila, 2004,
- Stefani E., Di Donato F., *L'investigazione privata nella pratica penale. Guida alla indagine difensiva per avvocati, investigatori privati e consulenti tecnici*, Giuffrè, Milano, 1991
- Strauss A., Corbin J., *Basics of qualitative research: Grounded Theory procedures and techniques*, Sage, Newbury Park, 1990
- Terracciano U., *Le politiche della sicurezza in Italia. Dalla "tolleranza zero" alla community policing: le nuove frontiere della sicurezza urbana*, Experta, Forlì, 2009
- Turner B., *Community Policing: beyond neighbourhood watch*, OCPJ Research, Update, 1991
- Urbani G., Vezzadini S. (a cura di), *Valutare la sicurezza delle imprese*, Franco Angeli, Milano, 2008
- Vadalà V., *Il contratto di investigazione privata*, Giuffrè, Milano, 2005
- Veater P., *Evaluation of Kingsdown Neighbourhood Watch Project*, Avon and Omerset Costabulary Bristol, 1984.
- Venditti P., *Le investigazioni private*, Altagamma, Milano, 2006
- Williams F.P., McShane M.D., *Devianza e criminalità*, Il Mulino, Bologna, 1999
- Wilson J.Q., Kelling G.L., *Broken windows. The police and neighborhood society* in The Atlantic Monthly, 1982
- Whitman R., Wolff S., *The European Neighbourhood policy in perspective*, Palmgrave Macmillan, Hampshire, 2010

## Sitografia

---

- <http://www.100cittasicure.wordpress.com/>
- <http://www.federalismi.it/>
- <http://www.altalex.com/>
- <http://www.anci.it/>
- <http://www.assiv.it/>
- <http://www.astrid-online.it/>
- <http://www.atlasti.com/>
- <http://www.coess.org/>
- <http://www.controllodelvicinato.com/>
- <http://www.democraziaesicurezza.it/>
- <http://www.demos.it/>
- <http://www.federpol.it/>
- <http://www.federsicurezza.it/>
- <http://www.fisu.it/>
- <http://www.fondazioneunipolis.org/>
- <http://www.guardiegiurateincongedo.it/>
- <http://www.istat.it/>
- <http://www.itasforum.it/>
- <http://www.ncpc.org/>
- <http://www.securindex.com/>
- <http://www.vigilanzaprivataonline.com/>
- <http://www.vittimologia.it/>
- <http://www.wordle.net/>