ANNO I, N. 1, 2011

Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Redazione: c/o il Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica - via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma - Università degli Studi "Roma Tre".

ISSN: 2239-804X

Scientific Board

Domenico Amirante (Seconda Università degli Studi di Napoli); Fabrizio Battistelli (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"); Paolo Benvenuti (Università degli Studi "Roma Tre"); Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre"); Roberto Borrello (Università degli Studi di Siena); Gerardo Cautilli (Direzione Centrale degli Istituti di Istruzione - Ministero dell'Interno); Francesco Clementi (Università degli Studi di Perugia); Rosario Garcia Mahamut (Universitat Jaume I - Castellòn); Hermann Groß (Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung); Andrew Hoskins (University of Glasgow); Martin Innes (Cardiff University); Luis Jimena Quesada (Universidad de Valencia); Luis Maria Lopez Guerra (juge de la Cour Européenne des Droits de l'Homme-Strasbourg); Stelio Mangiameli (Direttore dell'ISSiRFA-CNR); Maria Luisa Maniscalco (Università degli Studi "Roma Tre"); Kostas Mavrias (Università degli Studi di Atene); Lina Panella (Università degli Studi di Messina); Otto Pfersmann (Université Paris-Sorbonne); Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellòn); Angelo Rinella (LUMSA); Cheryl Saunders (Melbourne Law School); Roberto Sgalla (Scuola Superiore di Polizia-Direttore); Giovanna Spagnuolo (Isfol-Italy); Alessandro Torre (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"); Matthew C. Waxman (Columbia Law School).

Editorial staff

Coordinators of sections: Mario Carta (Note); Valentina Fiorillo e Massimo Rubechi (Osservatorio sulla normativa); Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova e Pamela Martino (Osservatorio sulla giurisprudenza); Valerio Sarcone e Francesco Soluri (Osservatorio degli operatori della sicurezza); Filippo Bertolami, Laura Giobbi e Valeria Rosato (Focus); Maria Flavia Casatelli e Cristina Gazzetta (Recensioni)

Assistant Editors: Lisa Mannello, Diana Tasini

INDICE

Editoriale

La sicurezza nazionale negli orientamenti della Amministrazione Obama
di Salvatore Bonfiglio

Saggi

Videosurveillance, data protection and urban security
di Artemi Rallo Lombarte

La costruzione della sicurezza sul territorio nella percezione degli assistenti/agenti della Polizia di Stato. Primi risultati di una ricerca
di Maria Luisa Maniscalco, Francesco Antonelli, Laura Giobbi e Valeria Rosato

La videosorveglianza: regime giuridico e profili applicativi
di Andrea Frosini

Note

Sicurezza integrata e sicurezza partecipata
di Salvatore Bonfiglio

Ricerca, Istruzione e Formazione: valori per società sicure ed interculturali
di Giovanna Spagnuolo

Osservatori

Il pacchetto dell'Unione europea per ‹‹migliorare la gestione dei flussi migratori›› e la fragilità delle politiche comunitarie
di Mariaflavia Casatelli

La gradualità della direttiva rimpatri e il Testo unico in materia di immigrazione: nuovi scenari
di Pamela Martino

La "déchéance de nationalité" nelle proposte di modifica della normativa sulla cittadinanza e l'immigrazione francese
di Massimo Rubechi

Corte di Strasburgo: l'ennesima condanna dell'Italia per un'espulsione verso la Tunisia
di Valentina Fiorillo

Dalla Consulta uno 'stop' (parziale) al potere di ordinanza dei Sindaci
di Francesco Soluri

La stratificazione degli interventi normativi in materia di sicurezza nella XVI Legislatura: una rassegna
di Massimo Rubechi

La videosorveglianza. Profili applicativi
di Claudio Cappellieri, Angela Catapano, Italo Cerini, Fabrizio Mancini e Giovanni Mandato

Focus / I drive. Le donne dell'Arabia Saudita per la libertà di circolazione
di Diana Tasini

La Libia verso le elezioni. La Draft Election Law *e la difficile transizione democratica*
di Giulia Aravantinou Leonidi

Focus / Egitto: quale prospettiva politico-istituzionale?
di Lisa Mannello

Recensioni

D. Amirante (a cura di), "Altre" democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano, *Milano, FrancoAngeli, 2010, pp. 213*
di Massimo Rubechi

A. Pajno (a cura di), La sicurezza urbana, *Roma, Maggioli, 2010, pp. 254*
di Giulia Aravantinou Leonidi

F. Antonelli, Il duro lavoro. Edilizia e culture della sicurezza nel neofordismo, *Napoli, EdiSES, 2010, pp. 122*
di Valeria Rosato

C. Bassu, Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati, *Torino, Giappichelli, 2010, pp. XVI-272*
di Valentina Fiorillo

Editoriale

anno I, n.1, 2011

La sicurezza nazionale negli orientamenti della Amministrazione Obama

di Salvatore Bonfiglio

Soprattutto nei momenti di crisi, in cui più forte è la minaccia di attentati terroristici e maggiori sono i problemi di ordine economico-finanziario e sociale, si ritiene inevitabile una forte tensione tra le 'ragioni della sicurezza' e la tutela dei diritti fondamentali. In effetti, tale tensione emerge sia sul piano politico-fattuale, confermata da numerosi eventi, sia sul piano giuridico, con l'approvazione di norme in contrasto con i principi dello Stato costituzionale e con i valori e i principi dell'Unione europea (U.E.).

Per questa ragione era apparsa palesemente in contrasto con i suddetti principi, oltre che inopportuna e pericolosa, la scelta di alcuni Stati membri dell'U.E., a cominciare dal Regno Unito e dall'Italia, di assecondare, negli anni passati, gli orientamenti e le scelte della presidenza di George W. Bush che avevano trasformato, dopo l'11 settembre 2001, le pur necessarie iniziative di contrasto al terrorismo internazionale, in una vera e propria «guerra globale al terrorismo», certamente 'poco attenta', per usare un eufemismo, alla garanzia dei diritti umani.

Tali passati orientamenti dell'Amministrazione americana e le conseguenti misure adottate hanno causato una maggiore conflittualità nello scenario internazionale, nonché un indebolimento del carattere assoluto ed inderogabile delle norme che vietano la tortura, i limiti alle libertà personali, ogni forma di negazione della dignità umana.

A tutela dei diritti fondamentali sono dovute intervenire più volte le Corti nazionali e le Corti europee: ad esempio, la Corte

Suprema degli Stati Uniti sui detenuti nella base americana di Guantanamo, a Cuba; la Corte europea di Strasburgo sull'incompatibilità di alcuni aspetti della normativa britannica antiterrorismo con la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Le teorizzazioni e le politiche favorevoli alla «guerra globale al terrorismo» e alla «guerra preventiva» hanno favorito una sorta di *guerra perpetua* contro un nemico *deterritorializzato*, dunque, più pericoloso, perché potenzialmente capace di colpire ovunque, generando, dentro i 'nostri confini', un senso diffuso di insicurezza e paura. E la paura è il principio della tirannide, la negazione della democrazia e dei diritti della persona.

È importante che nelle nuove linee-guida per la sicurezza nazionale, contenute nella *National Security Strategy*, l'Amministrazione Obama ha archiviato la «guerra globale al terrorismo» e la «guerra preventiva» e ha sottolineato che l'influenza americana non è un compito affidato prevalentemente alle armi, ma dipende, soprattutto, dai fondamenti di una forza democratica autentica; il che significa che per ricostruire l'influenza americana si ritiene necessario cominciare dalle riforme domestiche: qualità della sanità, migliore sistema scolastico e universitario, forti investimenti nella ricerca scientifica, ecc. Insomma, sembra si possa dire che, nei nuovi orientamenti della presidenza Obama, il carattere sociale della sicurezza nazionale prevalga su quello militare, evidenziandosi il rapporto stretto tra sicurezza esterna e sicurezza interna.

Così intesa la sicurezza nazionale è molto più vicina alla sicurezza dei cittadini, nonché alla concezione della sicurezza intesa come diritto fondamentale della persona, che, com'è noto, ha un'importante tradizione negli Stati Uniti.

Saggi

anno I, n.1, 2011

Saggi

VIDEOSURVEILLANCE, DATA PROTECTION AND URBAN SECURITY

Artemi Rallo Lombarte

I. INTRODUCTION

Capturing and processing images for surveillance purposes is a very widespread practice in our society. In general, video surveillance is used to ensure the security of assets and people, or in business environments to check that employees are fulfilling their work obligations and duties. Both purposes are valuable and worthy of legal protection, albeit subject to compliance with certain conditions. The use of technology for surveillance purposes has an impact on the rights of individuals, meaning that guarantees must be established.

And it is evident, as has been highlighted by various judgements of the Spanish Constitutional Court, that video surveillance is a resource that is particularly invasive of privacy. For this reason, a balance must be struck between individual freedom and security.

II. PROTECTION OF PRIVACY AGAINST VIDEO SURVEILLANCE IN THE SEPTEMBER 2009 SURVEY BY THE SPANISH CENTRE FOR SOCIOLOGICAL RESEARCH

• Most survey respondents take a middling position of 6 when asked to choose between freedom and security on a scale of 0 to 10.

• With regard to video-surveillance cameras, 68.7% said they were in favour of video-surveillance cameras being in place. Of these, 66.4% were in favour because of the greater security this provides, 18% because it enables criminals to be identified, and 15.2% because it prevents crime.
• Some 10% of respondents were opposed to cameras being installed. The prime reason for this stance was the loss of privacy, cited by 79.4%.
• 43.8% of respondents believed that having cameras installed in banks is 'very good', while 51.7% said this was 'good'. In shops, 34% saw the installation of cameras as 'very good', and 54.3% as 'good'; in nurseries and schools, 50.6% of respondents thought it was 'good' and 26.6% as 'very good'.
• The places in which the public was least in favour of cameras being installed were work-places (36.7% thought this was 'bad' or 'very bad') and in bars and restaurants, where this figure was 36%.
• 53.1% said they were aware that it is compulsory to request authorisation before installing these cameras. 3.4% believed it was not obligatory and 43% said they "didn't know" whether it was compulsory to request such authorisation.
• With regard to indicating the presence of cameras, 62.2% knew that this was a requirement, while 7% believed that there was no requirement to do so.
• 72.8% of respondents believed there should be controls over images recorded by video-surveillance cameras being shown on the television or Internet, while 15% were not in favour.
• Cases of images being spread via the Internet or on television where the right to privacy was violated seemed 'quite worrying' to 46.0% and 'very worrying' to 26.9%.

III. ORGANIC LAW 4/1997 OF 4 AUGUST REGULATING THE USE OF VIDEO CAMERAS BY SECURITY AND POLICE FORCES IN PUBLIC SPACES

This Law governs the use of video cameras by security and police forces to record images and sound in public places, whether outdoor or indoor, and any subsequent processing of these images.

The law's scope covers the capture, reproduction and processing of images and sound, according to the terms envisaged in this Law, as well as preparatory activities.

Fixed video cameras may only be installed subject to authorisation, which will be granted as appropriate on the basis of a report by a collegial body headed by a judge. The majority of the members of this body shall not belong to the authorising administration.

The installation of fixed video cameras by state and local law-enforcement authorities must be authorised by the government representative in the autonomous region in question, on the basis of a report by a committee chaired by the Presiding Judge of the High Court of Justice of the same region.

Where authorisation has been given for the installation of fixed video cameras on roads or in public places, these can be used simultaneously with other mobile cameras in order to ensure better fulfilment of the aims set forth in this Law, with the gathering of images remaining dependent at all times on the existence of a specific threat.

Mobile video cameras may also be used in other public places. Authorisation for such use shall be given by the highest-ranking provincial official of the security and police forces.

The use of video cameras is governed by the principle of proportionality, both in terms of appropriateness and minimum intervention.

Video cameras may not be used to record images or sound inside homes or their hallways, except with the consent of the owner or with legal authorisation.

Should the recording capture any acts that could constitute criminal behaviour, the security and police forces shall place the tape or original medium of the images and sound, in their entirety, at the disposal of the court as soon as possible, and in any case within the maximum period of 72 hours after the recording was made.

Should the recording capture any acts that could constitute administrative infringements relating to public security, the recording shall immediately be sent to the competent body so that the relevant sanctioning proceedings may be initiated.

Recordings shall be destroyed within a maximum period of one month after they are made, except where linked to any serious or very serious criminal or administrative infringements in matters of public security, in relation to ongoing police investigations, or where legal or administrative proceedings are open.

Any interested individuals may exercise their right to access and delete recordings in which they reasonably believe they are shown. However, the exercise of these rights may be denied by the person responsible for the images and sound if it is believed that this may endanger the defence of the state, public safety, the protection of the rights and freedoms of third parties, or the needs of investigations being carried out.

IV. ORGANIC LAW 15/1999 OF 13 DECEMBER ON THE PROTECTION OF PERSONAL DATA (LOPD).

It is important to note at the outset that Article 1 of Organic Law 15/1999 of 13 December on the Protection of Personal Data (hereinafter LOPD) states that: *"This Organic Law is intended to guarantee and protect the public liberties and fundamental rights of natural persons, and in particular their personal and family privacy, with regard to the processing of personal data"*.

Article 2.1 of the LOPD states that: *"This Organic Law shall apply to personal data recorded on a physical medium whichmakes them capable of processing, and to any type of subsequent use of such data by thepublic and private sectors";* with the concept of personal data being defined under Article 3.a) of the LOPD, as *"Any information concerning identified or identifiable natural persons"*.

Article 3.c) of the LOPD defines data processing as *"operations and technical processes, whether or not by automaticmeans, which allow the collection, recording, storage, adaptation, modification, blockingand cancellation, as well as assignments of data resulting from communications, consultations, interconnections and transfers"*.

The right to data protection is guaranteed where an action takes place that constitutes processing of the personal data in the sense given above. If this is not the case, the abovementioned provisions do not apply.

In accordance with this definition of personal data processing, the capture of images of individuals constitutes personal data processing within the scope of application of this legislation.

Article 5.1. f) of Royal Decree 1720/2007 of 21 December which approves the regulation implementing Organic Law 15/1999 of 13 December on the Protection of Personal Data, defines personal data as: *"Any numerical, alphabetical, graphic, photographic or acoustic information, or information of any other kind concerning identified or identifiable natural persons"*.

Article 2.a) of Directive 95/46/EC of the Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, deals with the same issue, stating that personal data are to be understood as *"any information relating to an identified or identifiable natural person; an identifiable person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identification number or to one or more factors specific to his physical, physiological, mental, economic, cultural or social identity"*. Similarly, Recital 26 of this Directive refers to this issue, indicating that, to determine whether a person is identifiable, account should be taken of all the means likely reasonably to be used either by the controller or by any other person to identify the said person.

Given the definition contained in these regulations, which considers personal data as *"any information concerning identified or identifiable individuals"*, the capture of the images mentioned shall be carried out in line with this concept wherever said capture enables the individuals appearing in these images to be identified. Directive 95/46/EC states this expressly in Recital 14, which states:

"(14) Whereas, given the importance of the developments under way, in the framework of the information society, of the techniques used to capture, transmit, manipulate, record, store or communicate sound and image data relating to natural persons, this Directive should be applicable to processing involving such data;".

On the other hand, Instruction 1/2006, of 8 November, by the Spanish Data Protection Agency, on processing personal data for surveillance purposes through camera or video-camera systems (hereinafter Instruction 1/2006), states the following in its Articles 1.1 and 2:

"Article 1.1. This Instruction applies to the processing of personal data of images of identified or identifiable physical persons for surveillance purposes, using camera and video-camera systems.

The processing specified in this Instruction includes the recording, capture, transmission, preservation and storage of images, including their reproduction or broadcasting in real time, as well as the resultant processing of related personal data.

A person is considered identifiable when his identity may be determined through the processing to which this instruction refers, without requiring disproportionate time periods or activities.

The references contained in this Instruction to cameras and video cameras will also be understood to refer to any similar technical means and, in general, to any system that allows the processing foreseen herein to be performed."

"Article 2.

1. The data specified in this instruction may only be processed if they are covered by the provisions of Article 6.1 and 2 and Article 11.1 and 2 of Organic Law 15/1999 of 13 December on the Protection of Personal Data.

2. Without prejudice to the provisions of the previous section on the installation of cameras and video cameras, the requirements of the legislation in force on this matter must in all cases be respected."

- According to the precepts transcribed above, cameras reproduce the image of the individuals affected by this kind of processing, and for the purposes of the LOPD, a person's image is personal data, as the information captured concerns individuals and supplies information about their personal image, the place where the image was captured and the activity being carried out by the individual to whom the image refers.

The use of camera and video-camera facilities must comply with certain rules that govern the entire process from the capture, storage and reproduction of an image right through to its deletion. The controller must bear the following principles in mind:

- The means by which the data are processed must be proportional to the final objective.
- Notice must be given of the capture and/or recording of the images.
- The use of cameras or video-camera facilities is only acceptable when no other less invasive option is available.
- Cameras and video cameras installed for the protection of private spaces may not gather images of public spaces.
- Partial and limited images of public highways may be taken if this is essential for the surveillance purpose or if it cannot be prevented due to the location of these roads.
- Images from the rest of the pavement or street may not be captured.

- In any case, the use of video-surveillance systems must respect individuals' rights and all other laws (the capture of images in spaces protected by the right to privacy, such as the interiors of nearby homes, bathrooms or changing rooms, or physical spaces beyond those specifically protected by the installation, is not admissible).

- Images will be kept for as long as is necessary to satisfy the purpose for which they were captured.

Similarly, the LOPD imposes a number of obligations:

1. The registration of files: The use of surveillance systems using video cameras may give rise to the creation of files. If the video-surveillance system generates a file, the data controller must provide prior notification to the Spanish Data Protection Agency in order to be entered in its General Register. This shall be the case provided that there is some kind of recording and not when the camera is reproducing or broadcasting images in real time.

Should these files be publicly owned, they must first be created by means of general provision published in the corresponding official gazette, in accordance with the provisions of Article 20 of the LOPD, before being registered.

2. The duty of disclosure: The particular characteristics of video surveillance mean that specific procedures are required in order to notify individuals whose images are captured. Instruction 1/2006 includes an information sign, which it is compulsory to use and display.

In addition, the file manager must have a printed document containing all the information referred to in Article 5 of the LOPD. This must be available, and it must at the very least be possible for this to be printed at the request of the affected party.

anno I, n.1, 2011

IV. INSTRUCTION 1/2006, OF 8 NOVEMBER, BY THE SPANISH DATA PROTECTION AGENCY, ON PROCESSING PERSONAL DATA FOR SURVEILLANCE PURPOSES THROUGH CAMERA OR VIDEO-CAMERA SYSTEMS.

This Instruction is applied to the processing of personal data in the form of images of identified or identifiable individuals, for surveillance purposes using camera and video-camera systems. The processing specified in this Instruction covers the recording, capture, transmission, preservation and storage of images, including the reproduction or broadcasting of these images in real time, as well as the resultant processing of related personal data.

The processing of personal data from images obtained through the use of cameras and video cameras by security and police forces is governed by the specific provisions on this matter.

The processing of images in a personal and domestic setting, understood as processing carried out by an individual within the context of an exclusively private or family activity, is not subject to regulation by this Instruction.

According to Article 4 of the LOPD, images may only be processed if they are appropriate, relevant and not excessive in relation to the legitimate and explicit aims and scope which may have justified the installation of the cameras or video cameras.

The installation of cameras or video cameras shall only be considered admissible where the purpose of the surveillance cannot be achieved by using other means that, without requiring undue effort, pose less of a risk of intrusion to people's privacy and their right to personal data protection.

In terms of obligations, the duty of disclosure stipulated in Article 5 of the LOPD must be fulfilled, with at least one information sign being placed in a location that is sufficiently visible, both in indoor and outdoor spaces (based on the template provided in the Annex to the Instruction), and printed documents must be made available to interested parties, detailing the information set forth in Article 5.1 of the LOPD.

Likewise, any person or entity planning to create video-surveillance files must previously notify the Spanish Data Protection Agency with a view to inclusion in its General Register. Publicly-owned files must conform to the provisions of Article 20 of the LOPD. Any processing consisting exclusively of the reproduction or broadcasting of images in real time shall not be considered as a file for these purposes. Video-surveillance files shall have a basic level of protection.

Data controllers must take all technical and organisational measures necessary to ensure the security of the data and prevent them from being altered, lost, processed or accessed without authorisation (adopting security measures). Similarly, any person who may have access to the data during the exercise of their functions, must observe all due confidentiality and secrecy in relation to these data (duty of secrecy).

The data shall be deleted within a maximum of 10 days after they are captured.

Lastly, regarding the rights of individuals referred to in Articles 15 et seq. of the LOPD, the right to access data shall be granted using certification. However, it is impossible to exercise the rights to delete and correct data.

V. TABLES SHOWING VIDEO-SURVEILLANCE FILES REGISTERED WITH THE AEPD AS OF 31 DECEMBER 2010

Year of registration	Private ownership	Public ownership	Total
1994	9	2	11
1995	4	0	4
1996	1	0	1
1997	0	0	0
1998	0	0	0
1999	3	0	3
2000	15	0	15
2001	16	0	16
2002	37	0	37
2003	95	0	95
2004	126	3	129
2005	249	0	249
2006	445	12	457
2007	4,760	89	4,849
2008	9,136	180	9,316
2009	21,834	283	22,116
2010	32,134	791	32,925
Total	**68,864**	**1,359**	**70,223**

MAIN ACTIVITY	No. of files
COMMERCE	15,181
TOURISM, HOTEL AND CATERING	8,536
PROPERTY OWNERS' ASSOCIATIONS	5,277
HEALTHCARE	3,766
CONSTRUCTION	1,809
CHEMICAL AND PHARMACEUTICAL INDUSTRY	1,773
ACTIVITIES RELATING TO FOOD, DRINK AND TOBACCO PRODUCTS	1,675
TRANSPORT	1,384
REAL-ESTATE ACTIVITIES	1,073
SECURITY	987
IT SERVICES	971
EDUCATION	969
MACHINERY AND MEANS OF TRANSPORT	925
ENERGY SECTOR	846
ASSOCIATIONS AND CLUBS	656
GAMBLING AND BETTING ACTIVITIES	650
ACCOUNTING, AUDITING AND TAX ADVICE	631
PRODUCTION OF CONSUMER GOODS	624
TELECOMMUNICATIONS SERVICES	548
AGRICULTURE, LIVESTOCK FARMING, FORESTRY, HUNTING, FISHING	501

VARIOUS PERSONAL SERVICES ACTIVITIES	491
SOCIAL SERVICES ACTIVITIES	436
ELECTRONIC COMMERCE AND SERVICES	301
LEGAL, NOTARIAL AND REGISTRY ACTIVITIES	301
BANKING AND FINANCIAL INSTITUTIONS	269
ACTIVITIES OF BUSINESS, PROFESSIONAL AND EMPLOYERS' ORGANISATIONS	186
PRIVATE INSURANCE	181
ROADWORTHINESS TESTING AND OTHER TECHNICAL ANALYSIS	98
POLITICAL, UNION OR RELIGIOUS ACTIVITIES	87
RESEARCH AND DEVELOPMENT (R&D)	81
ORGANISATION OF TRADE FAIRS, EXHIBITIONS, CONFERENCES AND OTHER RELATED ACTIVITIES	78
DIRECT ADVERTISING	73
POSTAL AND MAIL ACTIVITIES (POSTAL OPERATIONS, POSTAL SERVICES, TRANSPORT)	50
UNDECLARED	22
PERSONNEL RECRUITMENT	20
FRIENDLY SOCIETIES COLLABORATING WITH SOCIAL SECURITY BODIES	16
CAPITAL SOLVENCY AND CREDIT	8
OTHER ACTIVITIES	17,384
Total	**68,864**

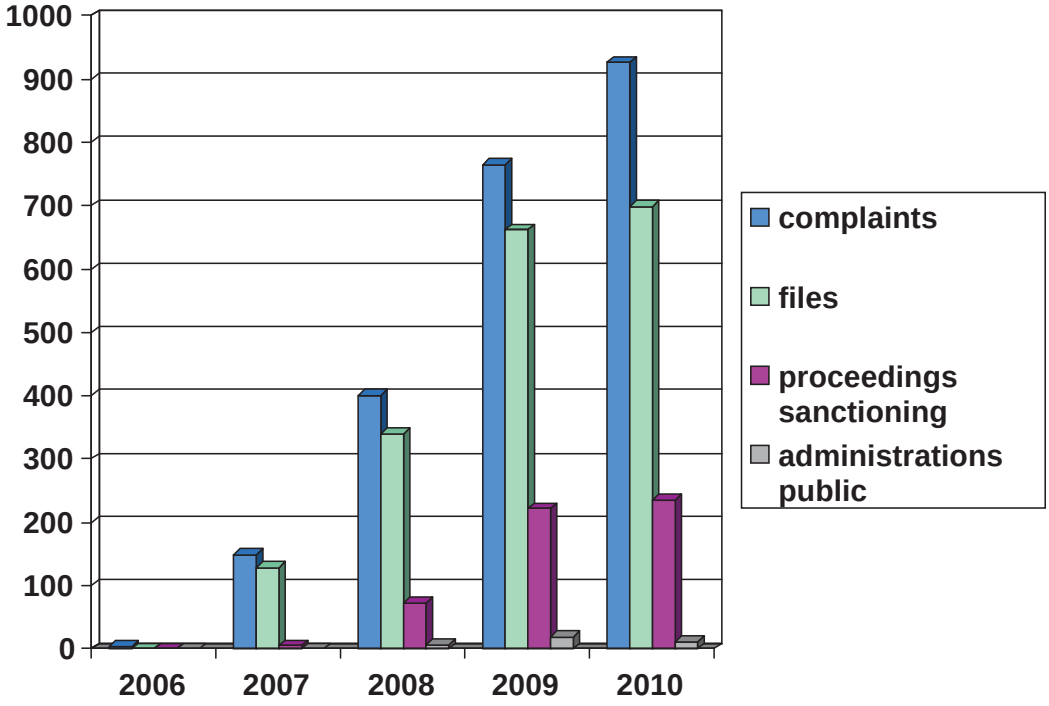
VI. TRENDS IN COMPLAINTS AND SANCTIONS IMPOSED BY THE AEPD IN THE SPHERE OF VIDEOSURVEILLANCE.

In terms of complaint trends, the most notable are those relating to:

_ the services sector (hotels, catering and retail)
_ property owners' associations
_ webcams (Internet)
_ the workplace
_ schools

The main reasons for lodging complaints relate to the lack of information signs, the failure to register files, the failure to contract a security company when the video-surveillance system is connected to an alarm centre and, lastly, the capture of images on public highways. The chart below illustrates the spectacular growth in the number of complaints received by the Agency over recent years.

anno I, n.1, 2011



anno I, n. 1, 2011

Saggi

La costruzione della sicurezza sul territorio nella percezione degli assistenti/agenti della Polizia di Stato. Primi risultati di una ricerca

Maria Luisa Maniscalco, Francesco Antonelli, Laura Giobbi e Valeria Rosato

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. Nota metodologica 3. Gli orientamenti culturali: tra conservatorismo e post-materialismo 4. L'identità professionale del Poliziotto - *4.1. L'"Identità per Sé" 4.2. Come ci vedono gli altri: la percezione del racconto dei media 4.3. Come ci vedono gli Altri: la percezione dell'atteggiamento dei cittadini*[*] 5. Rischi e minacce per la sicurezza e per l'ordine pubblico[*] *5.1. Rischi e minacce minori: verso il declino della primazia dell'ordine pubblico? 5.2. Rischi e minacce prioritarie: la centralità della sicurezza* 6. Costruire la sicurezza sul territorio: il rapporto della Polizia di Stato con i cittadini e con le polizie locali[*] *6.1. Il rapporto con le polizie locali e la "difesa" della propria specificità 6.2. Costruire la sicurezza: la primazia dei cittadini e della dimensione locale 6.3. La sicurezza del Paese e dei cittadini: l'orgoglio della propria funzione.*

1. Introduzione

La dimensione locale della sicurezza ha assunto nel tempo una crescente centralità; è soprattutto a questo livello, dove avvengono importanti processi che contribuiscono a definire la qualità della vita dei cittadini, che si struttura e si articola la domanda di sicurezza e che, sulla base di una 'cultura del rischio', vera e propria fabbrica di paure e di insofferenze, si è notevol-

[*] di Maria Luisa Maniscalco.
[*] di Laura Giobbi.
[*] di Maria Luisa Maniscalco.

mente ampliata, sommando vecchie e nuove esigenze. Nel corso degli ultimi venti anni i problemi della sicurezza locale hanno visto le richieste dei cittadini aggregarsi fondamentalmente intorno a due poli: un primo, che potremmo definire 'istituzionale', chiede di avere una Polizia che sia 'visibile' e, come tale, rappresenti un significativo deterrente per i comportamenti criminosi e offra alla popolazione un'effettiva rassicurazione; un secondo, sociale e *multi-tasking*, ha interesse ad avere una Polizia che sia 'disponibile', cioè capace di ascolto, attenta alle richieste dei cittadini e in grado di risolvere i problemi. L'intervento della Polizia è richiesto non solo per attività finalizzate al contrasto della criminalità, ma anche per surrogare altri servizi pubblici e per contribuire a sedare un sentimento di insicurezza diffuso nella cittadinanza.
La Polizia di Stato si sta da tempo confrontando con una crescente complessità: i tradizionali compiti di Polizia si sommano con le attività oggetto di ulteriori doveri normativi e con altri compiti che derivano da obblighi di carattere 'contrattuale', assunti con enti locali e altri soggetti istituzionali. A ciò va aggiunta una diffusa disposizione alla collaborazione e all'apertura verso la cittadinanza e le sue richieste. Operando *sul* territorio e *per* il territorio il poliziotto si sente organo dello Stato, ma anche parte attiva della società di cui ricerca la legittimazione e il consenso. Con questa duplicità, che dovrebbe svilupparsi in un equilibrio evolutivo in grado di fronteggiare una realtà in continuo movimento, si deve rapportare oggi l'operatore di Polizia chiamato quotidianamente sul territorio a 'fare i conti' con la norma (giuridica) e con la realtà (sociale), con i doveri della sua funzione e con le attese (non sempre ad essi coerenti) della popolazione, con risorse e mezzi (limitati) e con (irrealistiche) aspettative sociali di tutela. Si tratta di un notevole carico in termini operativi e dell'immagine, con inevitabili risvolti psicologici.

2. Nota metodologica

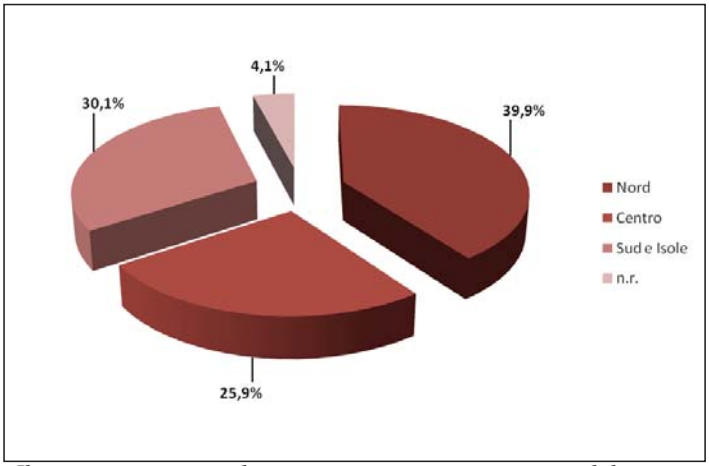
L'indagine sugli agenti e assistenti della Polizia di Stato si è avvalsa di una strategia tipicamente quantitativa (*Survey*). Nel mese di ottobre 2010, mediante un questionario auto-

somministrato assistito, sono stati intervistati presso l'Istituto per Sovrintendenti e di Perfezionamento per Ispettori di Nettuno 316 tra agenti e assistenti provenienti da tutta Italia. La seguente tabella sintetizza le principali caratteristiche socio-demografiche e professionali del campione (tab.1) mentre il grafico successivo mostra la distribuzione degli intervistati per area geografica in base al luogo di servizio (fig. 1):

Tab. 1 – Principali caratteristiche socio-demografiche e professionali del campione

Età media	Genere: valore modale	Anni di servizio nella Polizia: media in anni	Struttura dove si presta servizio: valore modale
41,2	Uomo	20,1	Questura
Deviazione Standard	*Percentuale sui rispondenti*	*Deviazione Standard*	*Percentuale sui rispondenti*
4,75	96%	4,61	37,5%

Fig. 1 – Distribuzione degli intervistati per area geografica in base al luogo di servizio



Il campione appare dunque piuttosto omogeneo sia dal punto di vista socio-demografico che professionale e presenta un buon grado di rappresentatività sociologica rispetto all'universo da cui è tratto nonostante alcuni squilibri relativi alla

composizione di genere e all'area geografica ove si presta servizio.
Per quanto riguarda il questionario, composto da 18 domande a risposta chiusa e 3 domande a risposta aperta, le aree d'indagine sono state:

1. gli orientamenti valoriali;
2. l'identità professionale;
3. i rischi e le minacce per l'ordine e la sicurezza pubbliche;
4. strategie di costruzione della sicurezza, con particolare riferimento al rapporto con le polizie locali e con i cittadini.

3. Gli orientamenti culturali: tra conservatorismo e post-materialismo*

Lo studio dei valori degli attori sociali – vale a dire delle mete e dei valori culturali cui le persone attribuiscono maggior importanza nella loro vita – ha acquisito un'importanza crescente nell'analisi sociale contemporanea, dopo gli studi pioneristici di Almond e Verba[1] (pur compiuti in un'ottica funzionalistica) e quelli più recenti di Roland Inglehart[2]: i valori sociali sono considerati come il miglior indicatore delle caratteristiche fondamentali di una certa cultura e sub-cultura – anche organizzativa – poiché ciò a cui si dà importanza nella propria vita è uno dei principali *frame* entro cui le persone agiscono, si differenziano, si ritrovano insieme nonostante l'azione delle ricorrenti dissonanze cognitive e dei meccanismi sociali che portano ad effetti emergenti imprevisti nella pratica concreta.
Su queste basi teoriche e metodologiche nella nostra ricerca ci siamo soffermati sull'analisi degli orientamenti valoriali degli agenti e assistenti della Polizia di Stato. Ad un livello minore di astrazione, infatti, le nostre domande di ricerca erano due:

1. i poliziotti tendono a privilegiare una visione del mondo che enfatizza orientamenti materialisti – più centrati sulla sicurezza e l'autorità e, dunque, su un'immagine più tradizionale della modernità – oppure a prevalere è una visione post-materialista, centrata sui valori

* di Francesco Antonelli.
[1] Cfr. Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princenton, 1963.
[2] Da ultimo cfr. in particolare Inglehart R., Welzel C., *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

dell'auto-realizzazione e della partecipazione democratica?

2. In che misura gli orientamenti valoriali dei poliziotti si discostano da quelli del resto della popolazione italiana?

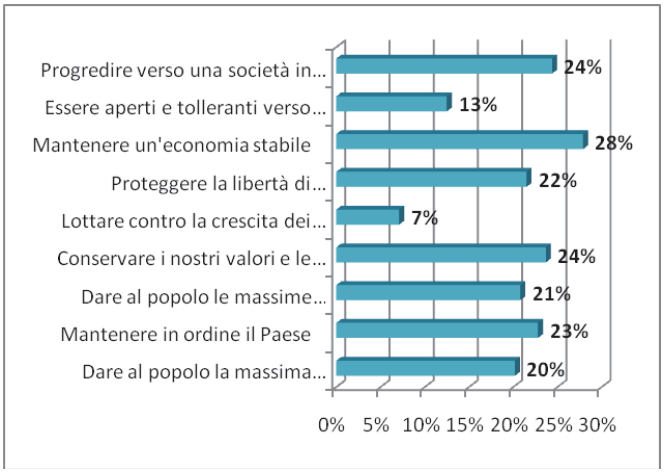
La prima domanda parte dall'evidente accoglimento delle ipotesi e dei risultati conseguiti da Roland Inglehart e dalla *World Values Survey* (WVS) nello studio dei mutamenti culturali. La diffusione in tutte le società occidentali di complessi valoriali post-materialisti o comunque, ibridi – dove cioè sono presenti entrambe le componenti – rilevati dagli studi di Inglehart, assume nella nostra indagine un'importanza particolare: nel contesto italiano, storicamente, la Polizia di Stato è stata associata per buona parte del secondo dopoguerra ad atteggiamenti autoritari che, da una parte derivavano dall'ordinamento militare assunto dal corpo delle guardie di pubblica sicurezza; dall'altra, dall'orientamento dell'istituzione in direzione del mantenimento dell'ordine pubblico e del controllo della protesta e dei conflitti sociali, come assolutamente prioritari. Con gli anni Ottanta e l'avvio del processo di riforma che ha portato, tra l'altro, alla smilitarizzazione del corpo, la Polizia è entrata in una nuova fase della sua storia: l'enfasi sull'ordine pubblico è stata gradualmente sostituita da un'attenzione maggiore per la *sicurezza civile* in tutte le sue varie forme (partecipata, di prossimità, urbana ecc.), mentre l'ideologia ufficiale dell'organizzazione si è sviluppata in direzione di una cultura del servizio al cittadino. Da questo punto di vista, la presenza di una marcata componente valoriale postmaterialistica presso i nostri intervistati, indicherebbe la presenza di una visione del mondo non più centrata sul primato dell'autorità e delle istituzioni gerarchiche ma sull'apertura, la partecipazione democratica, il primato dell'individuo. La seconda domanda consegue logicamente da quest'ultima ipotesi: una Polizia più aperta dovrebbe essere più "rappresentativa" della società italiana anche sul piano valoriale.

Attraverso la parziale modifica della scala dei valori utilizzata da Roland Inglehart nelle sue ricerche[3], abbiamo sottoposto agli intervistati una lista di nove valori chiedendo loro quali fossero i due ritenuti più importanti. Come mostra il seguente grafico, se si "eccettua la lotta contro la crescita dei prezzi (inflazione)" e, molto più significativamente, l'"essere aperti e tolleranti

[3] Facciamo riferimento, in particolare, alla Scala di Inglehart definita, nell'ultima indagine del 2005, *Post-materialist Index 4 Items*, le cui specifiche metodologiche sono disponibili all'URL: http://www.worldvaluessurvey.org.

verso le differenze culturali", tutti gli altri *item* hanno ricevuto un numero di risposte piuttosto simili (fig. 2):

Fig. 2 – "Qui di seguito sono riportate una serie di affermazioni riguardanti cose che le persone ritengono importanti per la loro vita e la vita della collettività. A conclusione del questionario, potresti indicare quali sono per te i due valori più importanti?"(A)

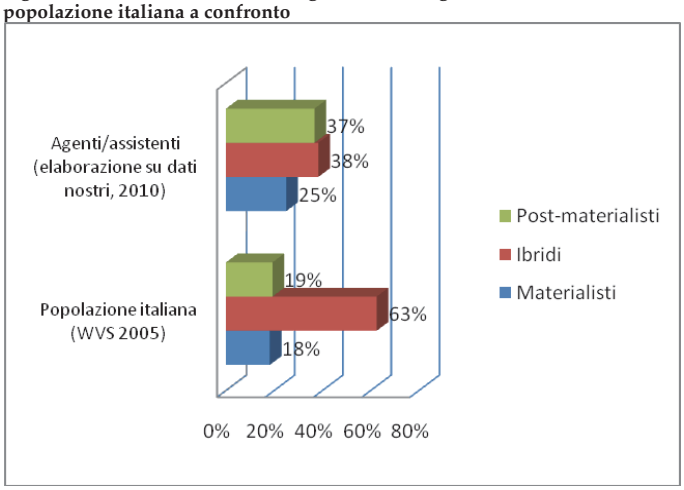


Fonte: elaborazione su dati nostri.
(A) = *Gli intervistati potevano scegliere fino a due risposte. Di conseguenza, il totale percentuale è superiore al 100%.*

Questo equilibrio delle risposte indica la presenza di una grande varietà di opinioni e atteggiamenti presenti nel campione: piuttosto omogeneo dal punto di vista socio-demografico, esso presenta un accentuato pluralismo di posizioni. Riconducendo i vari *item* alla dimensione materialismo/post-materialismo, il quadro si fa tuttavia più chiaro (fig. 3): mentre il numero dei "post-materialisti puri" è molto più alto di quello dei "materialisti puri" – 37% circa contro il 25% – la categoria (leggermente) maggioritaria è rappresentata dagli ibridi (38%),

quei soggetti cioè che presentano un complesso culturale caratterizzato dalla compresenza di orientamenti materialisti e post-materialisti.
La prima ipotesi da cui siamo partiti sembrerebbe, dunque, confermata: gli orientamenti materialisti, quelli più legati alla stabilità sociale, ad un'immagine più tradizionale della modernità e al primato dell'autorità non costituiscono il complesso culturale egemonico, pur essendo diffusi in una quota piuttosto significativa degli intervistati. Inoltre, proprio come previsto dalla teoria di Inglehart, anche nel nostro campione risulta che gli orientamenti post-materialisti sono prevalenti presso le coorti di età pari o inferiori a 40 anni. Per quanto concerne il tema della "rappresentatività sociale", la base dati più idonea per fare confronti è senz'altro quella della *World Values Survey* del 2005 – l'ultima disponibile per il nostro Paese – da cui risulta che, nella popolazione italiana, i due estremi rappresentati dai materialisti e dai post-materialisti puri sono composti da un numero molto inferiore di persone rispetto a quello rilevato nel nostro campione: pur con tutte le cautele metodologiche del caso, possiamo affermare che gli assistenti/agenti intervistati, con un buon grado di probabilità, si caratterizzano per una maggiore polarizzazione, sul piano valoriale, rispetto al resto della popolazione.

Fig. 3 - Orientamenti valoriali degli assistenti/agenti della Polizia e della popolazione italiana a confronto



Fonte: elaborazione su dati nostri; *World Values Survey* (WVS), 2005.

Se ci limitassimo solo alle brevi, prime considerazioni sin qui fatte, la nostra interpretazione dei dati sarebbe però piuttosto ingenua e insoddisfacente. In primo luogo perché il post-materialismo dei poliziotti non si qualifica per l'apertura alle differenze culturali (che risulta essere il secondo valore meno scelto) ma per uno spiccato idealismo a sfondo democratico, secondo cui dovremmo impegnarci a costruire una società dove le idee contano più del denaro e la partecipazione del popolo alle decisioni sia maggiore. Se consideriamo l'importanza attribuita alla libertà di espressione, il quadro è chiaro: il post-materialismo degli intervistati non si radica tanto in un'idea cosmopolita di democrazia e di società quanto in un'ideale più classico e radicale, con profonde venature anti-utilitaristiche. Allo stesso modo, il particolare materialismo dei nostri soggetti non enfatizza, come ci attendevamo, il tema dell'ordine sociale ma quello della stabilità economica – complice, probabilmente, l'attuale fase di crisi economica – e, come invece ci attendevamo, il rispetto delle tradizioni e la conservazione dei valori: *si tratta di una materialismo non tanto autoritario quanto conservatore, sia nella sfera materiale che in quella ideale*.
In secondo luogo per quanto concerne gli "ibridi", anch'essi sono connotati da un'enfasi fortissima sulla stabilità culturale – in termini di preservazione di tradizioni e valori – cui si accompagna l'impegno verso la costruzione di una società meno orientata al primato del denaro e più legata al ruolo degli ideali: *la categoria degli ibridi è in gran parte una categoria di ultra-idealisti che pensano il cambiamento culturale, politico e sociale più in termini di ripristino delle certezze che in quelli di un'*empowerment *della comunità*. Nel profondo, dunque, è una versione più "postmoderna" di conservatorismo sociale basata sul rifiuto di alcuni dei principali fattori di dinamismo tipici della globalizzazione, quali la frammentazione culturale e il trionfo dei processi economici sulle altre sfere sociali.
Da tutto ciò, ne derivano, presumibilmente, due importanti conseguenze: la prima si riferisce all'istituzione della Polizia, la quale sembra poter contare su un personale che, enfatizzando il ruolo degli ideali, quali che siano, rispetto ad altri tipi di orientamenti, ha a sua disposizione soggetti probabilmente pronti a posporre il proprio interesse personale a quello dell'istituzione (*etica della convinzione*). La seconda conseguenza, di ordine più generale, riguarda le ricadute sull'identità dei poliziotti: il segno con cui si presenta il complesso culturale degli ibridi fa pendere presumibilmente la bilancia delle tendenze culturali degli agenti e assistenti della Polizia di Stato,

più verso una sorta di conservatorismo sociale - che va oltre la stessa dicotomia materialismo/post-materialismo - che in direzione di una reale egemonia dei valori post-materialisti, partecipativi e democratici, come sembrava invece risultare da una prima lettura dei dati.
In questo senso, il modello della "Polizia del cittadino" in luogo della più tradizionale "Polizia del Re", è assiologicamente e normativamente una Polizia che si pensa più a difesa e al servizio della *Comunità* – intesa come gruppo cementato da legami emotivamente significativi e da una condivisa tradizione culturale – che della *Società* – cioè di un'idea di gruppo strutturato da rapporti contrattuali messi in opera da individui culturalmente differenti. Quest'atteggiamento presenta dei rischi che non vanno sottovalutati: innanzitutto quello, sempre presente in tutte le retoriche e le narrative della Polizia del cittadino, che quest'ultima finisca per tramutarsi – specie in presenza di un'accentuata permeabilità alle pressioni dell'ambiente esterno – in un produttore surrettizio di conformismo sociale, i cui codici sono definiti dagli attori forti della società. In un mondo percorso da continui fenomeni di mutamento e di frammentazione culturale, da questo rischio ne deriva uno ben peggiore: quello di una Polizia così rivolta all'esterno, al "culto" e alla difesa di un'idea comunitaria di collettività, da risultare sempre in ritardo, in perenne stato di frustrazione e intrappolata nel circolo vizioso del sicuritarismo, di fronte ad un mondo che smentisce, giorno dopo giorno, la possibilità di costruire una durevole condizione di stabilità sociale e culturale.

4. L'identità professionale del Poliziotto*

4.1. L'"Identità per Sé"

Nel quadro sin qui delineato possiamo dunque collocare il tema dell'identità sociale del poliziotto indagata, nel nostro studio, attraverso l'analisi di due importanti dimensioni strettamente interrelate tra loro: l'"Identità per Sé", vale a dire l'immagine sintetica che ci si attribuisce immediatamente, la definizione che si da di Sé; l'"Identità per gli Altri", vale a dire il modo in cui si pensa che gli altri ci guardino. Infatti, secondo la lezione degli interazionisti simbolici, e in particolare di Charles Horton

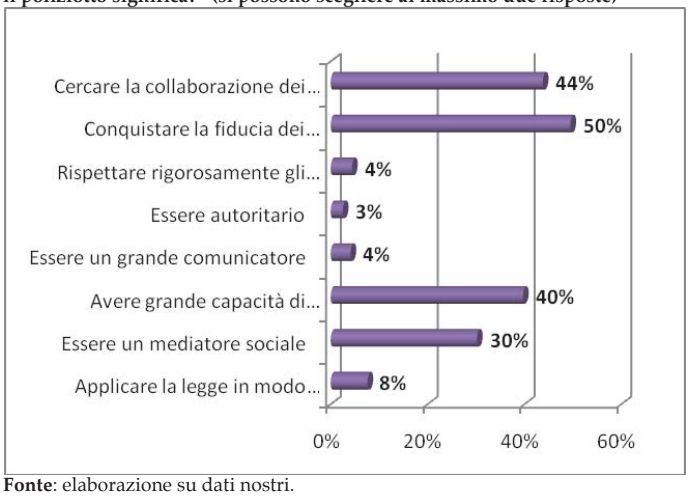
* di Valeria Rosato.

Cooley[4], l'io e la società sono scindibili sono in astratto poiché il soggetto crea e plasma il suo senso di identità attraverso una costante interazione col mondo esterno. In particolare, attraverso il concetto di *Looking-glass Self*[5], si esplicita quel meccanismo attraverso il quale l'individuo riesce a vedere la sua immagine in modo appunto 'riflesso', ossia in base a come gli altri lo vedono, o meglio, in base a come egli pensa che gli altri lo vedano.
L'"Identità per Sé" e l'"Identità per gli Altri" si presentano, dunque, come due facce della stessa medaglia dal momento che la costruzione dell'identità, sia individuale che sociale, è il frutto di questo continuo intrecciarsi di idee e giudizi propri e altrui. Esprimere un auto-giudizio significa "interpretare" la propria immagine riflessa e non assumerla in modo passivo e acritico. Questo cruciale passaggio "interpretativo" ci porta a riflettere sull'esistenza di eventuali discrepanze o somiglianze tra l'auto-immagine e l'immagine che gli altri hanno di noi. Da una serie di studi effettuati in proposito, da una parte risulterebbe confermata una sostanziale coincidenza tra le due dimensioni; dall'altra, è stato posto in luce il meccanismo secondo il quale il soggetto tenderebbe a proteggere la propria autostima distorcendo, di conseguenza, l'auto-giudizio, seppur lievemente, in direzione egocentrica[6].
Nella presente indagine l'"Identità per Sé" è stata analizzata attraverso un unico quesito relativo al significato che gli assistenti/agenti della Polizia di Stato attribuiscono, in base alla loro personale esperienza lavorativa, al proprio ruolo nella società. Come si può vedere dal grafico sottostante (fig. 4) le risposte che raccolgono il maggior consenso sono quelle che restituiscono un *auto-immagine fortemente orientata alla collaborazione e all'apertura verso la cittadinanza*: "Conquistare la fiducia dei cittadini", "Cercare la collaborazione dei cittadini", "Avere grande capacità di ascolto" e "Essere un mediatore sociale" sono, rispettivamente, le risposte che raccolgono la stragrande maggioranza dei consensi. Al contrario, i restanti quattro *item* che nello specifico identificano un atteggiamento che potremmo definire di tipo autoritario e "auto-referenziale" della Polizia, in cui cioè predominano valori come l'imposizione dell'ordine e il rispetto della disciplina, ricevono

[4] Cfr. Cooley Charles Horton, *Human Nature and the Social Order*, Scribner, New York, 1902 e *Social Organization: A Study of the Larger Mind*, Charles Scribner's Sons, New York, 1909.
[5] Cfr. Cooley C. H., *op. cit*. 1902. New York.
[6] Cfr. Rosenberg Morris, *Conceiving the Self*, Basic Books, New York, 1979 e "The Self-Concept: Social Product and Social Force" in Rosenberg M. e Turner R.H. (a cura di) *Social Psychology*, Basic Books, New York, 1981.

percentuali irrisorie. La ricerca di legittimazione e di consenso dall'esterno risultano quindi essere i principali elementi caratterizzanti l'auto-immagine del Poliziotto (*Polizia post-autoritaria*) andando a confermare quell'orientamento valoriale predominante, specifico della categoria dei cosiddetti "ibridi", connotato da un ultra-idealismo a sfondo conservatore, profondamente radicato nell'idea di un primato della Comunità.

Fig. 4 - "Secondo la tua opinione e la tua esperienza professionale, oggi fare il poliziotto significa?" (si possono scegliere al massimo due risposte)" (A)



Fonte: elaborazione su dati nostri.
(A) = *Gli intervistati potevano scegliere fino a due risposte. Di conseguenza, il totale percentuale è superiore al 100%.*

4.2. Come ci vedono gli altri: la percezione del racconto dei media

Passando all'analisi dell'"Identità per gli Altri", questa è stata scomposta in due ulteriori sotto-dimensioni: il modo in cui si ritiene che la Polizia sia rappresentata dai mass media; il modo in cui si crede che i cittadini del luogo ove si presta servizio percepiscano la Polizia.
Partendo dalla prima sotto-dimensione si è chiesto agli intervistati di individuare, all'interno di una rosa di cinque affermazioni, le due che secondo loro rispecchiano meglio l'immagine della Polizia di Stato così come viene rappresentata

da giornali, radio e televisioni[7]. Nel rispondere, i soggetti hanno tendenzialmente scelto una sola immagine, mostrando così di avere, in proposito, un'idea piuttosto chiara e netta: le tre affermazioni più scelte sono state, nell'ordine, "La polizia è rappresentata come un'organizzazione amica del cittadino e al suo servizio" – vale a dire un'immagine largamente positiva, riconducibile all'ideologia organizzativa ufficiale – "La Polizia è rappresentata come un'organizzazione in crisi, priva di mezzi e impotente nella lotta alla criminalità" e "La polizia è rappresentata come un'organizzazione che usa troppo facilmente la forza", immagini queste più negative (fig. 5)

Fig. 5 - "Secondo la tua opinione quali delle seguenti affermazioni rispecchiano di più il modo in cui, generalmente, televisioni, radio e giornali rappresentano la Polizia di Stato?" (A)

Fonte: elaborazione su dati nostri.
(A)= *Gli intervistati potevano scegliere fino a due risposte. Di conseguenza, il totale percentuale è superiore al 100%.*

Questi dati possono essere interpretati nel quadro del processo di costruzione dell'identità. Quest'ultimo non solo avviene attraverso un meccanismo di interpretazione della propria immagine "riflessa" ma tende a far coincidere il nostro auto-giudizio

[7] Poiché gli intervistati potevano scegliere al massimo due affermazioni, il totale è superiore al 100%

con i giudizi che pensiamo gli altri abbiano di noi. Nel caso specifico della nostra indagine è infatti evidente come la maggior parte del campione percepisca nel racconto dei media una rappresentazione molto positiva della propria immagine, confermando quel tratto distintivo di organizzazione aperta e collaborativa nei confronti della Comunità che gli stessi assistenti/agenti si attribuiscono immediatamente (Identità per Sé). Inoltre, dai dati sembrerebbe confermata anche la costante tendenza del soggetto a calibrare la propria immagine in senso egocentrico e auto-celebrativo, aderendo, allo stesso tempo, all'ideologia ufficiale dell'organizzazione nella quale opera, nel nostro caso quella incentrata sul modello della *Polizia del cittadino*. Questo aspetto è ancora più evidente laddove si è voluto in modo più diretto verificare proprio il livello percepito di corrispondenza tra auto-rappresentazione e rappresentazione dei media da parte degli intervistati. Al campione è stato quindi chiesto di indicare quanto l'immagine della Polizia rappresentata dai mezzi di comunicazione, secondo la loro opinione e la loro esperienza professionale, rispondesse effettivamente alla realtà (tab. 2).

Tab. 2 - "Secondo la tua opinione e la tua esperienza professionale, quest'immagine della Polizia quanto corrisponde alla realtà?"

	Molto/Abbastanza	Poco/Per niente
"La Polizia è rappresentata come un'organizzazione amica del cittadino e al suo servizio"	89%	11%
"La Polizia è rappresentata come un'organizzazione in crisi, priva di mezzi e impotente nella lotta alla criminalità"	72%	28%
"La Polizia è rappresentata come un'organizzazione che usa troppo facilmente la forza"	24%	76%

Fonte: elaborazione su dati nostri.

Aggregando le quattro modalità di risposta presenti sul questionario in soli due gruppi, "molto/abbastanza" da una parte e "poco/per niente" dall'altra, come si può notare nella tabella sopra raffigurata si ottiene una sorta di indice di fedeltà/veridicità percepita della rappresentazione dei media. Osservando nel dettaglio e interpretando i dati così ottenuti è possibile scorgere un'ulteriore conferma della tendenza

"egocentrica" e di quella rafforzativa dell'ideologia ufficiale (pressione al conformismo di gruppo), nel processo di costruzione identitaria. La risposta maggiormente elogiativa, e cioè relativa all'immagine della Polizia come "amica del cittadino e al suo servizio", è ritenuta corrispondente alla realtà dalla quasi totalità del campione. Anche la seconda risposta più indicata – che a una prima lettura può essere percepita come una rappresentazione poco positiva – in realtà non solo non implica un giudizio negativo su di Sé, ma tende a rafforzare e comunicare l'immagine positiva di un'organizzazione assolutamente volenterosa e proiettata a compiere il suo dovere ma che non è direttamente responsabile della sua impotenza, dipendente da dinamiche e soggetti a essa esterni. La maggior parte degli intervistati dunque indica questa rappresentazione negativa "poco" o "per niente" rispondente alla realtà ma è molto interessante sottolineare che, come già abbiamo notato in precedenza, una percentuale consistente (circa un terzo del campione) conferma l'immagine negativa della Polizia di Stato veicolata dai media soprattutto per un uso spregiudicato della forza.

4.3. Come ci vedono gli Altri: la percezione dell'atteggiamento dei cittadini[*]

Passando al lato dell'"Identità per gli Altri" costituito dalla percezione dell'atteggiamento dei cittadini verso la Polizia di Stato – indagato, anche in questo caso, dando la possibilità agli intervistati di scegliere al massimo due affermazioni che più si avvicinavano alla loro opinione tra una lista di sei[8] – l'immagine prevalente è quella per cui la Polizia sarebbe vista, nel luogo dove si presta servizio: "come la prima istituzione cui rivolgersi per risolvere i loro problemi, anche quando questi non hanno a che fare con la criminalità" (fig. 6). Si tratta dunque dell'immagine di una Polizia *problem solver*, quasi parafulmine, "tuttofare". Quello che gli intervistati ritengono sia richiesto dai cittadini alla Polizia è, in altre parole, un ampio *range* di attività in gran parte tese ad uno specifico "controllo" sociale del territorio in grado di ridurre il costo delle transazioni sociali e di contenere la microconflittualità: si tratta di interventi di mediazione, conciliazione, di prestazioni vicarie rispetto alla mancanza di "capitale sociale" che in ogni caso restano collegate, sia pure in maniera non tradizionale, al versante di tutore della legalità. In altri termini è proprio questo ruolo di

[*] di Maria Luisa Maniscalco.
[8] Poiché gli intervistati potevano scegliere al massimo due affermazioni, il totale è superiore al 100%.

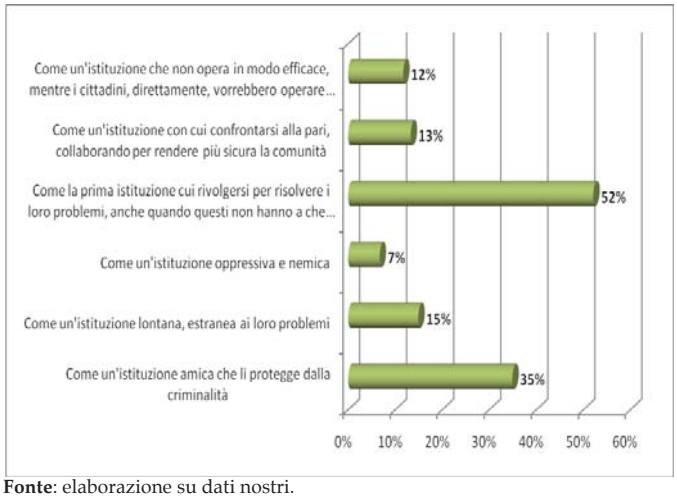
rappresentante dello Stato, con le dimensioni autoritative che comunque sottende e che permette un significativo margine di discrezionalità e di influenza nei contesti di interazione, ad assicurare il buon esito degli interventi. L'azione di Polizia ha in questi casi per oggetto fenomeni che non rientrano tra le *core missions* delle sue forze, ma sui quali queste si sentono comunque chiamate ad intervenire dalla gente le cui aspettative si connotano con forti richieste di un'etica della sollecitudine (*ethics of care*). Questa immagine risulta maggiormente diffusa tra chi presta servizio nel Sud e nelle Isole, tra chi ha più anzianità di servizio e un'età superiore ai 40 anni. Probabilmente la forza del contesto in cui si opera, la maggiore esperienza dei bisogni dei territori sviluppata in più anni di servizio e la maggiore 'distanza' dall'*imprinting* istituzionale della formazione rendono questi intervistati più sensibili a cogliere questa immagine. Ovviamente si tratta di un'ipotesi da approfondire e verificare in seguito. Se si accosta a questa immagine quella per cui si ritiene che i cittadini vedano la Polizia: "come un'istituzione con cui confrontarsi alla pari, collaborando per rendere più sicura la comunità" – un'immagine del poliziotto basata essenzialmente su dinamiche relazionali e cooperative e incentrata su un concetto di sicurezza costruito cooperativamente – si rintraccia, anche a questo livello, il dominio culturale dell'ideologia della "Polizia del cittadino"; una Polizia pensata quindi più a difesa e al servizio della *Comunità* che dei fondamenti normativi della vita associata del Paese, riconducibili all'idea di *Società*: in questa dimensione la Polizia diventa una risorsa irrinunciabile per il bene della "collettività di prossimità".

Altra immagine positiva della Polizia è quella più centrata sulla *mission* organizzativa tradizionale ("come un'istituzione amica che li protegge dalla criminalità"); in questa definizione l'istituzione è vista come presidio pubblico a tutela della legalità e nello stesso tempo "amica" del cittadino perché lo protegge dal crimine. Anche in questo caso va sottolineata la dimensione protettiva e favorevole nei confronti dei cittadini: l'attività di contrasto al crimine si ritiene essere percepita dai cittadini non come opprimente controllo, ma come benevola protezione. Questa rappresentazione è maggiormente diffusa tra chi presta servizio nel Nord del Paese, tra chi ha meno anzianità di servizio e un'età inferiore ai 40 anni. Si tratta di una versione della "Polizia del cittadino" più sbilanciata sui profili giuridico-normativi. Nel complesso, i dati sin qui discussi forniscono indicazioni che sembrerebbero segnalare l'avvenuto passaggio nell'opinione dei cittadini da una Polizia come "forza" ad una Polizia come "servizio", con il relativo emergere

di un'*etica della responsabilità*. Il dato è connesso in maniera coerente, sia pure con una percentuale minore, all'auto-immagine delineata dal campione che è risultata fortemente orientata alla collaborazione e all'apertura verso la cittadinanza. Altro dato interessante da non sottovalutare – e che anzi dovrebbe essere oggetto di un ulteriore approfondimento – è rappresentato dalle opinioni espresse dal 15% circa degli intervistati che imputa ai cittadini un'immagine negativa della Polizia articolata su dimensioni speculari e opposte a quelle prima discusse, sottolineandone la "lontananza e l'estraneità" nei riguardi dei problemi dei cittadini e, nel 12%, l'inefficacia o, addirittura, l'oppressività, secondo uno stereotipo residuale in parte derivante, probabilmente, dall'ordinamento militare assunto dal corpo delle guardie di pubblica sicurezza nei decenni passati; in parte dall'orientamento assunto in alcune occasioni dall'istituzione – e enfatizzato dai mezzi di comunicazione – in attività particolarmente controverse di mantenimento dell'ordine pubblico e di controllo della protesta e dei conflitti sociali. Queste indicazioni, sia pure percentualmente minoritarie, se confrontate con i risultati ottenuti nel complesso delle domande sull'immagine e ruolo del poliziotto richiamano la presenza di due "fantasmi": quello di un uso spregiudicato e eccessivo della forza e quello dell'inefficacia. Il primo imputabile all'attore sociale necessiterebbe un rafforzamento dell'etica di servizio, il secondo è dovuto a vincoli finanziari e organizzativi dell'istituzione, a vincoli cioè strutturali. Veicolato dai media in special modo il primo e scaturente dalle oggettive carenze riscontrate quotidianamente nell'attività operativa il secondo,[9] questi 'fantasmi' riecheggiano nell'immaginario di una parte – sia pure residuale – degli stessi assistenti/agenti intervistati che li vedono confermati nelle opinioni della popolazione e rappresentano una zona di ombra nella dominante nuova rappresentazione (fig. 6).

[9] Mancanza di organico e di mezzi è stata più volte indicata in colloqui, interviste, condotti anche in occasioni di ricerca diversi dalla presente indagine.

Fig. 6 – "Se pensi al luogo dove ora presti servizio, come definiresti il modo in cui i cittadini vedono la Polizia?" [(A)]



Fonte: elaborazione su dati nostri.
(A)= *Gli intervistati potevano scegliere fino a due risposte. Di conseguenza, il totale percentuale è superiore al 100%.*

Riferendoci in estrema sintesi al tema complessivo dell'identità per gli Altri e a questo primo livello di approfondimento, potremmo dunque sostenere che da una parte si situano gli "ottimisti", cioè coloro per i quali il rapporto con gli altri soggetti sociali, il loro consenso, i loro orientamenti sono elementi fondamentali nella definizione della propria identità e delle proprie prassi operative; con *un orientamento alla relazione piuttosto che alla performance* che porta a mettere in secondo piano gli elementi problematici del "fare polizia". Dall'altra parte, emergono atteggiamenti maggiormente inclini a far emergere criticità e problemi che si proiettano nello "sguardo" degli altri (cittadini e mass media). In questo senso potremmo definire questi intervistati "pessimisti".

5. Rischi e minacce per la sicurezza e per l'ordine pubblico*

5.1. Rischi e minacce minori: verso il declino della primazia dell'ordine pubblico?

Le rappresentazioni del rischio, della minaccia e della sicurezza vanno analizzate all'interno di un preciso contesto sociale, culturale, politico ed economico; infatti, se seguendo Beck potremmo sostenere che la "società del rischio" è globale[10], è comunque a livello nazionale e poi locale che minacce e rischi assumono rilevanza e sono fatti oggetto di precise *policies* per fronteggiarli[11].
La valutazione dei rischi e delle minacce nell'opinione degli assistenti/agenti della Polizia di Stato, analizzata nella nostra ricerca lungo l'asse locale-nazionale-globale, permette di elaborare considerazioni più ampie in merito alle trasformazioni dell'idea di sicurezza in Italia in quegli attori organizzativi istituzionalmente deputati alla sua produzione, in stretto rapporto tanto con l'identità professionale quanto con gli orientamenti valoriali sin qui analizzati. Infatti, da una parte, l'analisi della rilevanza dei rischi e delle minacce in un'ottica nazionale costituisce un buon indicatore delle priorità che gli

* di Laura Giobbi.
[10] Cfr. Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, tr. it., Carocci, Roma, 2000.
[11] A livello macrosociale, le ragioni principali dell'insicurezza postmoderna si rintracciano nella presenza di un 'nuovo disordine mondiale' privo di strutture preordinate e di una logica coglibile, nella *deregulation* universale, ovvero la priorità data alla concorrenza nel mercato, nella libertà del capitale finanziario, nella lacerazione sociale di tutte le reti di sicurezza e nel disconoscimento di tutte le ragioni di tipo non economico. Anche il processo di globalizzazione contribuisce alla perdita del senso di sicurezza dell'individuo: le interconnessioni che mettono in relazione differenti Paesi, imprese, movimenti sociali, gruppi professionali, etnie e religioni, pongono tutto il globo in una situazione di interdipendenza lungo continui flussi di mobilità. A loro volta, al livello microsociale le preoccupazioni della società contemporanea si delineano in maniera differente rispetto al passato: persino i rischi che minano più propriamente la salute dell'individuo sono in grado di sottrarsi alle immediate capacità percettive, come ad esempio accade per la radioattività o per le sostanze tossiche che quotidianamente sono presenti nell'aria, nell'acqua e negli alimenti, producendo danni riscontrabili anche nel lungo periodo. Si generano paure che coinvolgono l'individuo e lo pongono in uno stato di incertezza, di insicurezza esistenziale, di ricerca ossessiva di garanzie multi-livello per la propria persona. L'insicurezza postmoderna è, infine, alimentata dal logoramento delle reti di protezione costituite tanto dai tradizionali sistemi di *welfare state* quanto dalle comunità familiari o di appartenenza che non assolvono più la loro funzione difensiva e di sostegno. Di qui un continuo stato di ansia che fa notevolmente aumentare la domanda di protezione da parte dei cittadini determinando esternalità rilevanti anche a livello di servizio di Polizia.

intervistati ritengono che la Polizia, come *istituzione complessivamente intesa*, stia perseguendo al livello di sistema-paese; dall'altra, l'analisi di questa stessa rilevanza in un'ottica locale, riferita cioè al luogo ove si presta servizio, mostra la percezione della presenza sul territorio di questi stessi rischi e minacce. Così, la "spinta dall'alto", l'*input* che si genera all'interno dell'organizzazione e che gerarchizza nel contesto nazionale rischi e minacce, si precisa e si declina "in basso", al livello territoriale e molecolare, mostrando anche, in controluce, le aspettative e pressioni sulla Polizia di Stato provenienti dalle comunità locali. La dimensione sociologica della difesa della *Società* (Italia come sistema-paese) si confronta così con quella della *Comunità* (il luogo, il territorio concreto e definito nel quale si presta servizio).

Confrontando la valutazione dei rischi e delle minacce giudicate più rilevanti in entrambe le dimensioni, risulta che "i movimenti sociali", "il tifo organizzato", "il terrorismo interno", "il disordine urbano" e "gli incidenti stradali", ricevono dagli assistenti/agenti una scarsa attenzione sia al livello di sistema-paese si al livello di Comunità ove si presta servizio (fig. 7; fig. 8).

Sgombrando il campo dagli "incidenti stradali" – la cui bassa percentuale è riferibile, probabilmente, al fatto che essi non siano considerati come minaccia prioritaria quanto, piuttosto, sembrino riferibili a situazioni contingenti[12] – e dal terrorismo interno – attualmente residuale nella nostra società – le altre indicazioni offrono interessanti spunti di riflessione. "Tifo violento" e "disordine urbano" riflettono una manifestazione particolare di violenza diffusa nella società attuale. Si tratta di una violenza *espressiva* od *emozionale* che differisce da quella *strumentale*, finalizzata invece ad uno scopo preciso che l'attore vuole conseguire. La violenza espressiva si configura come manifestazione di un disagio in situazioni in cui la forza del gruppo tende da una parte ad assorbire l'individualità e dall'altra ad esaltarne gli aspetti emozionali. Tali forme di violenza rappresentano un affrancamento dai vincoli normativi abitualmente attivi nel quotidiano; l'esempio più noto è rappresentato dagli eccessi delle tifoserie di calcio negli stadi, zone franche di espressione della violenza, che però, nell'ultimo biennio, hanno perso quella forza dirompente e quell'attenzione

[12] Non sono identificati come vere e proprie minacce o portatori di rilevanti esternalità negative alla collettività locale o a quella generale, ma fanno temere solo per l'individuo coinvolto accidentalmente; di diverso avviso sono però i poliziotti che prestano servizio presso la Polizia stradale che hanno maggiore consapevolezza di questi tipi di rischi.

dei media, ricevuta nel recente passato. Scarso è stato anche il livello di pericolosità attribuito ai "movimenti sociali", probabilmente a seguito di una pluralità di mutamenti che hanno operato ed operano a più livelli e nonostante l'incalzare della recente crisi economica; innanzitutto, diversa è la tipologia dei movimenti postmoderni che presentano un carattere eminentemente culturale, perseguono per lo più un solo scopo (*one issues movement*), prendono posizione su tematiche intrise di dimensioni valoriali – quali l'ambiente, il rapporto tra la vita e la morte, la salute, la sessualità, le modalità di informazione o di comunicazione – e si dispiegano attraverso repertori di protesta meno violenti. Diversa è anche la risposta da parte dello Stato rispetto al passato: se durante gli anni Settanta la logica del *protest policing* era improntata da una propensione all'uso della forza, oggi la politica istituzionale è ispirata al rispetto del diritto di esprimere il proprio dissenso e, nella gestione dell'ordine pubblico, durante le manifestazioni, privilegia la prevenzione e la negoziazione[13]. Dunque, nel loro complesso, *questi dati mostrano un declino, sia dall'"alto" che dal "basso", delle preoccupazioni legate alla gestione dell'ordine pubblico da parte delle forze di Polizia*; in effetti, un tipo di orientamento che trova scarsa legittimazione sia nell'ideologia organizzativa della "Polizia del cittadino" sia all'interno di quella cultura del post-materialismo a sfondo conservatore, tutta ripiegata sul primato della *Comunità*, sopra rilevato.

Fig. 7 – "Qui di seguito sono riportate una serie di minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico. Se pensi, in generale, alla situazione italiana attuale, quali sono secondo te le due minacce più serie?" (si possono scegliere al massimo due risposte) (A)

[13] Della Porta D., Reiter H., *Polizia e protesta. L'ordine pubblico dalla liberazione ai noglobal*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Fonte: elaborazione su dati nostri.
(A) = *Gli intervistati potevano scegliere fino a due risposte. Di conseguenza, il totale percentuale è superiore al 100%.*

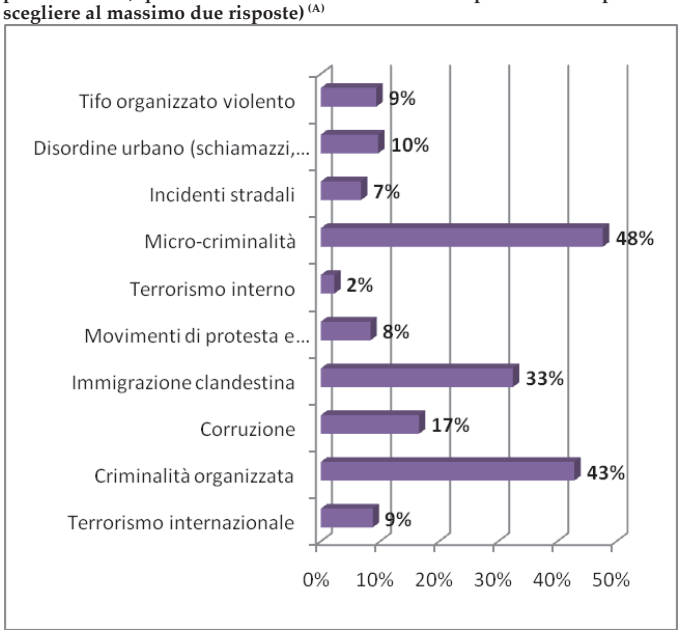
5.2. Rischi e minacce prioritarie: la centralità della sicurezza

Specularmente, tutt'altro discorso vale invece per le minacce e i rischi legati alle dimensioni della sicurezza pubblica e urbana, che pur con importanti differenze tra dimensione nazionale e locale, rientrano con grande coerenza nell'ideologia della "Polizia del cittadino".
Per quanto riguarda le preoccupazioni legate alla difesa della *Società* a livello di sistema-paese, la maggior parte degli intervistati percepisce la criminalità organizzata come minaccia prioritaria ovunque, nel Nord, nel Centro e nel Sud e Isole, ad indicare che tale forma di attività illegale è considerata ormai profondamente radicata nel nostro tessuto sociale ed economico, con effetti deleteri in grado di bloccare il funzionamento delle istituzioni e lo sviluppo di intere aree (fig. 7). Inoltre, questa scelta riflette, probabilmente, un'attenzione prioritaria che l'istituzione attualmente rivolge nei confronti della lotta alla criminalità organizzata su tutto il territorio nazionale. Egualmente alto è il livello di attenzione nei confronti del "terrorismo internazionale" – considerata la seconda minaccia più seria al Sud e nelle Isole – e della "micro-criminalità" – giudicata la seconda minaccia più seria al Nord e la terza al Centro, preceduta, in questo caso, dal rischio di "corruzione". In generale, emerge quindi una visione in cui la

declinazione delle preoccupazioni per i rischi e le minacce al sistema-paese risente delle visioni parziali che si dipanano da un punto particolare del Paese; rilevando così l'adattabilità della Polizia alle diverse situazioni pur in un quadro condiviso di enfatizzazione del tema della sicurezza complessivamente inteso.

Per quanto concerne la rilevanza dei rischi e delle minacce nel luogo ove si presta servizio, nel complesso del campione emerge la priorità accordata alla minaccia della "micro-criminalità" che, in questo caso, precede la "criminalità organizzata". La terza priorità è invece relativa all'"immigrazione clandestina" (fig. 8). La visione complessiva che ne emerge è dunque centrata sull'enfatizzazione delle minacce molecolari alla sicurezza pubblica diffuse nel tessuto della vita quotidiana delle comunità locali. Una rappresentazione che risente, probabilmente, delle stesse preoccupazioni dei cittadini e degli attori collettivi locali: non a caso, analizzando i dati per aree geografiche, risulta una netta differenza tra Centro-Nord da una parte e Sud e Isole dall'altra. Nel primo caso, la "micro-criminalità" è indicata come la minaccia più seria – seguita dall'immigrazione clandestina – mentre nel secondo è la "criminalità organizzata", ancora una volta, a costituire la minaccia più seria e visibile. Di conseguenza, mentre la gerarchia delle priorità costruita dall'interno dell'organizzazione e riferibile all'intero sistema-paese coincide al Sud e nelle Isole con la stessa realtà percepita delle comunità locali (le minacce alla *Società*, al sistema-paese, coincidono con quelle alla *Comunità* reale) nel caso del Centro-Nord si verifica una netta divergenza: "dal basso" sembra emergere una richiesta di intervento su minacce molecolari come "micro-criminalità" e "immigrazione clandestina" che non coincidono, automaticamente, con quanto è avvertito come prioritario per l'intero sistema-paese. Qui, l'interesse comunitario, immediato, locale, non è avvertito come immediatamente coincidente con quello societario, come se la difesa del primo richiedesse un'attività, una specializzazione a parte rispetto al secondo.

Fig. 8 – "Qui di seguito sono riportate una serie di minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico. Se pensi, in generale, alla situazione del luogo ove presti servizio, quali sono secondo te le due minacce più serie?" (si possono scegliere al massimo due risposte) [(A)]



Fonte: elaborazione su dati nostri.
(A)= *Gli intervistati potevano scegliere fino a due risposte. Di conseguenza, il totale percentuale è superiore al 100%.*

6. Costruire la sicurezza sul territorio: il rapporto della Polizia di Stato con i cittadini e con le polizie locali*

6.1. Il rapporto con le polizie locali e la "difesa" della propria specificità

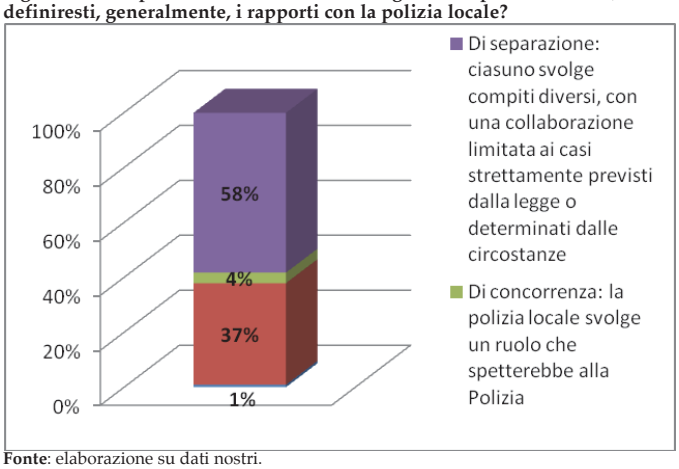
All'interno di questo quadro, risulta evidente come una delle sfide più rilevanti per far fronte ad una domanda di sicurezza così articolata sia lo sviluppo di politiche integrate nel quadro di una *governance* multilivello; in astratto, tale strategia prevede una cooperazione internazionale, sovranazionale, nazionale e locale, sempre più orientata alla prevenzione dei comportamenti illeciti e "incivili" piuttosto che alla loro

* di Maria Luisa Maniscalco.

repressione. Si tratta di un profondo mutamento già consolidato a livello europeo, come nel nostro Paese, che vede più polizie di diversa natura agire nello stesso territorio con compiti talvolta complementari, talaltra sovrapposti. Siffatta situazione può produrre sinergie e reali miglioramenti nello svolgimento delle proprie funzioni, ma può generare anche attriti, disfunzionalità, contrasti. In particolare a livello di singoli apparati di Polizia – e dei relativi membri – si possono creare malintesi, rivalità, frizioni.

Così, nella nostra ricerca è stata inserita una domanda che, con riferimento specifico al luogo in cui l'intervistato presta servizio, chiedeva di definire i rapporti con la polizia locale. Questa domanda da una parte cerca di far emergere il vissuto soggettivo di una cooperazione inter-istituzionale che in Italia risale circa a 15 anni fa e, dall'altra, offre un'ulteriore angolazione per investigare tanto l'identità professionale quanto il complesso rapporto tra la difesa del livello societario e di quello comunitario. Le risposte ottenute hanno visto la maggioranza del campione (58%) sottolineare la propria specificità: secondo questi assistenti/agenti i rapporti con la polizia locale sono "di separazione: ciascuno svolge compiti diversi, con una collaborazione limitata ai casi strettamente previsti dalla legge o determinati dalle circostanze". Il richiamo alla specificità della Polizia di Stato, e alle funzioni legalmente spettanti, è presente anche in una piccola frazione del campione, il 4%, che le enfatizza con una vena polemica affermando una concorrenza tra i due poli in quanto "la polizia locale svolge un ruolo che spetterebbe alla Polizia". Il 37% però esprime parere positivo definendo tali rapporti "di piena collaborazione, per affrontare problemi comuni" (fig. 9).

Fig. 9 – "Sempre con riferimento al luogo dove presti servizio, come definiresti, generalmente, i rapporti con la polizia locale?



Fonte: elaborazione su dati nostri.

Come era da attendersi, gli assistenti/agenti che prestano servizio nel Nord del Paese sono quelli che più spesso enfatizzano il rapporto di piena collaborazione: nel quadro della forte spinta rappresentata dall'ideologia organizzativa della "Polizia del cittadino" e di fronte alle aspettative proveniente dalle comunità locali, l'"integrazione fattuale", la cooperazione con le forze di polizia locale rappresenta un elemento centrale nella difesa della *Comunità* e dei suoi problemi; il terreno condiviso su cui questa collaborazione è impostata è una risorsa aggiuntiva per far fronte a quel *gap*, sopra segnalato, tra minacce e rischi aventi un profilo eminentemente locale e non rientranti, immediatamente, nelle priorità percepite al livello di sistema-paese. Mentre il Centro rappresenta una versione solo edulcorata di questa rappresentazione, il Sud e le Isole costituiscono il caso opposto: chi presta servizio qui, evidenzia più spesso il tema della separazione dal momento che le minacce e i rischi cui deve far fronte, in primo luogo la criminalità organizzata, rappresentano non solo una sfida specifica delle forze di Polizia nazionale; soprattutto, probabilmente, richiedono un impegno a lavorare *sulla* Comunità locale – e, dunque, sulle stesse forze di polizia locale – piuttosto che *nella* Comunità, accanto agli altri attori individuali e collettivi. In questo caso, l'ideologia della "Polizia del cittadino" assume un significato molto lato, più astratto e riconducibile più alla dimensione generale del sistema-paese

che a quella, concreta, del cittadino come attore sociale, espressione di una Comunità da difendere *con lui e accanto a lui*.

6.2. Costruire la sicurezza: la primazia dei cittadini e della dimensione locale

Su questa linea, sollecitati ad esprimere la propria opinione su come fosse possibile costruire oggi la sicurezza (fig. 10), gli assistenti/agenti protagonisti della nostra ricerca hanno dimostrato sia una discreta fiducia nella collaborazione intra-istituzionale, sia il già rilevato "egocentrismo" professionale che assume, in questo caso, venature provinciali. Se il 30% ha, infatti, affermato che "la sicurezza si costruisce migliorando la collaborazione con le altre istituzioni, compresi i corpi di polizia locale", bassa è stata la percentuale ottenuta dalla modalità di risposta "la sicurezza si costruisce migliorando la collaborazione con le forze di polizia degli altri paesi" (10%); questo orientamento indica che il *focus* dell'attenzione resta molto concentrato sul territorio dove si opera, con la conseguenza di attribuire poca rilevanza alle dimensioni transnazionali della criminalità o comunque considerando poco influente questo aspetto nel determinare l'efficacia dell'agire di Polizia.
Al contrario, coerentemente con un modello di "Polizia del cittadino" che si declina nel nostro campione come istituzione che cerca consenso e legittimazione nella popolazione, si fa strada l'opinione che anche nel concreto svolgimento della propria professione sia possibile trarre risorse utili dalla società civile; così la percentuale più elevata, pari al 68%, è stata raggiunta dalla risposta "la sicurezza si costruisce dal basso, assieme ai cittadini e a tutti i soggetti interessati della società civile". Un'apertura verso il sociale, l'enfasi sulla ricerca di una stabilità economica e il richiamo di quella che si può definire un'etica della sollecitudine (*ethics of care*) – tutte declinazioni del già rilevato post-materialismo a sfondo conservatore che caratterizza i nostri intervistati – ha influenzato il 39% del campione che, assumendo un concezione ampia della sicurezza, ha scelto la modalità "la sicurezza si costruisce attraverso efficaci politiche sociali". Sempre al sociale si riferisce la percentuale minima (5%) che ha sostenuto l'opinione che "la sicurezza si costruisce attraverso la costruzione di comunità più solidali, tolleranti e coese"; una visione che riceve così scarsi consensi proprio in linea con quella rilevata sfiducia valoriale nei confronti di una maggiore apertura e tolleranza verso le differenze culturali.
La grande maggioranza del campione però, riporta la "costruzione" della sicurezza all'interno dell'azione di un

modello di polizia incentrata sulla sua missione prevalente (ordine e sicurezza), tesa verso la garanzia della legalità (in generale) e il contrasto del crimine. Questo orientamento complessivo si articola al suo interno tra un'opinione largamente dominante, accolta dal 61% degli intervistati, che sottolinea la necessità di un "potenziamento dei mezzi e delle risorse a disposizione delle Forze di Polizia"; e un atteggiamento meno diffuso, sebbene sostenuto dal 25% degli intervistati per cui "la sicurezza si costruisce attraverso un lavoro, anche investigativo lontano dai riflettori", richiamando un'attività "classica", silenziosa e penetrante nel tessuto sociale; eppure da questo non distaccata perché solo la conoscenza del territorio e dei fenomeni investigati può assicurare l'efficacia e l'efficienza del servizio svolto (fig. 10).
In sintesi: radicamento al territorio e orientamento localistico sembrano connotare le opinioni e le valutazioni del campione; questo se da una parte rende la Polizia di Stato un organismo che si percepisce vicino e integrato con la cittadinanza, dall'altra potrebbe presentare la pericolosa incognita, in un'epoca di globalizzazione dei rischi e delle minacce, di una scarsa sensibilità agli aspetti transnazionali della propria funzione.

Fig. 10 – "Secondo la tua opinione, oggi, in generale, la sicurezza:" (si possono scegliere al massimo tre affermazioni) [(A)]

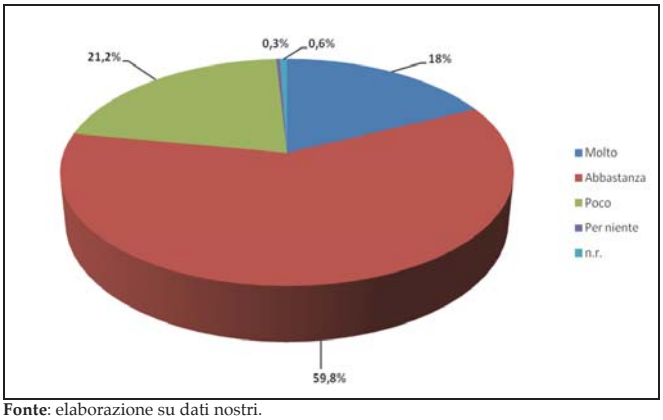
Fonte: elaborazione su dati nostri.
(A)= *Gli intervistati potevano scegliere fino a tre risposte. Di conseguenza, il totale percentuale è superiore al 100%.*

6.3. La sicurezza del Paese e dei cittadini: l'orgoglio della propria funzione

Nella società del rischio e dell'insicurezza generalizzata il lavoro di polizia si situa, tra l'altro, in un equilibrio instabile generato dalle possibili contraddizioni tra sicurezza e libertà. L'eterogeneità dei parametri che costruiscono l'insicurezza – così come viene elaborata a livello individuale e collettivo – ne fanno un fenomeno molto dinamico e complesso. Una siffatta situazione richiede risposte rapide e strutture organizzative in grado di realizzare interventi complessi e integrati in cui la preparazione e la motivazione del personale – che rappresenta il capitale umano – gioca un ruolo fondamentale. Altrettanto importanti sono le valutazioni e le definizioni della situazione degli operatori e la loro capacità di elaborare le esperienze e gli input provenienti dal contesto. In Italia, come nel resto d'Europa, la protezione del cittadino è stata sempre considerata prerogativa dello Stato, pertanto il sentirsi sicuri è connesso più di ogni altro alle azioni e alle rappresentazioni di efficienza da parte delle Forze di Polizia che operano strategicamente per la sicurezza del cittadino.
Per stimolare l'autoriflessività critica del campione sull'efficacia/efficienza dell'attività della Polizia, la ricerca ha previsto l'inserimento di due domande; la prima di carattere generale richiedeva una valutazione sull'adeguatezza della Polizia nel garantire un soddisfacente livello di sicurezza nel nostro Paese, la seconda sollecitava il parere dell'intervistato su quanto si sentissero sicuri i cittadini del luogo. Sicurezza nazionale e sicurezza locale sono state rispettivamente indagate nell'opinione diretta degli intervistati e nelle loro valutazioni delle opinioni della cittadinanza.
Rispetto alla prima dimensione nel complesso il campione esprime una visione positiva: l'81,5% ritiene infatti "molto" o "abbastanza" adeguata la Polizia nel garantire un soddisfacente livello di sicurezza nel nostro Paese; all'interno di queste due percentuali cumulate la maggioranza, il 60,2%, sceglie però la modalità di risposta "abbastanza", mentre per il 21,3% la Polizia viene considerata "poco" adeguata. L'articolazione per aree geografiche fa riscontrare alcune differenziazioni: più ottimisti, ma moderatamente, coloro che operano nel Nord Italia che presentano la percentuale più alta delle frequenze alla modalità di risposta "abbastanza" (66,7%), mentre al Sud e nelle Isole si registra il picco delle risposte sulla modalità "molto" (25,8%); gli assistenti/agenti che lavorano al Centro sono

risultati in assoluto i più pessimisti: solo in questo contesto territoriale emerge la modalità "per niente" (0,3%), e le più alte percentuali di scelta "poco" con il 24,4%. Nel complesso comunque si può ritenere le opinioni piuttosto omogenee nel loro realistico ottimismo (fig. 11).

Fig. 11 – "Quanto ritieni adeguata la Polizia nel garantire un soddisfacente livello di sicurezza nel nostro Paese?"

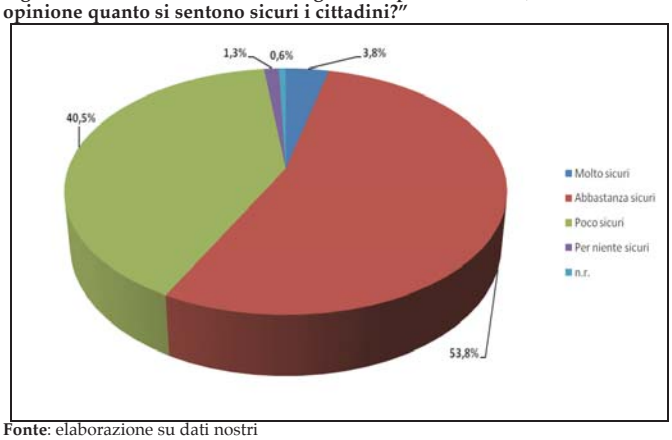


Fonte: elaborazione su dati nostri.

Ulteriore dato interessante della ricerca è quello che emerge dalla correlazione con la grandezza della città in cui gli intervistati prestano servizio; in linea generale con il crescere del numero degli abitanti aumenta la percezione di una minore adeguatezza della Polizia nel garantire un livello di sicurezza soddisfacente; il risultato è facilmente interpretabile se si considerano le sfide a cui le grandi città devono fare fronte. Le risposte fanno registrare un dato in controtendenza con la percentuale più elevata di scelta della modalità di risposta "molto sicuri" nelle grandi città; questo dato potrebbe essere collegato ad altre variabili che andranno approfondite.
Riguardo alle opinioni circa il livello di sicurezza percepito dai cittadini la situazione si presenta connotata da minor ottimismo come risulta dalle risposte ad una domanda del questionario con la quale è stato chiesto espressamente agli assistenti/agenti di indicare il proprio giudizio in proposito con riferimento ai cittadini del luogo dove prestano servizio. Infatti nell'insieme rispetto alla valutazione degli intervistati riguardo all'efficacia/efficienza dell'attività della Polizia nell'assicurare sicurezza ai cittadini emerge una percezione della sicurezza più

debole: se la maggioranza, il 53,8%, risponde che i cittadini si sentono 'abbastanza sicuri', il 40,5% segnala una situazione in cui questi si sentono 'poco' sicuri (fig. 12).

Fig. 12 – "Con riferimento al luogo dove presti servizio, secondo la tua opinione quanto si sentono sicuri i cittadini?"



Fonte: elaborazione su dati nostri

Attraverso l'articolazione delle risposte per sub-campioni di area geografica emergono significative differenziazioni: nel Sud e nelle Isole la percezione della sicurezza da parte dei cittadini viene giudicata dal campione come la più bassa, al Nord invece si registrano le percentuali più positive. Innanzitutto per questa area non si rilevano risposte alla modalità "per niente sicuri"e si riscontra una percentuale non indifferente (7,9%) per la modalità "molto sicuri". Come era da attendersi con il crescere del numero degli abitanti aumenta la percezione di insicurezza, puntualmente registrata dagli assistenti/agenti.
Nell'insieme il complesso rapporto instaurato con il territorio e il legame e la permeabilità alla società sembrano delineare un profilo innovativo degli operatori di Polizia; questo profilo andrà convalidato con ulteriori approfondimenti e con comparazioni con altri campioni intervistati sulle stesse dimensioni di indagine.

anno I, n.1, 2011

Saggi

La videosorveglianza

Regime giuridico e profili applicativi

di Andrea Frosini

SOMMARIO: 1. Premessa: la necessaria ricerca di una definizione giuridicamente rilevante – 2. L'applicazione dei principi e delle regole generali sul trattamento dei dati personali – 2.1. Il principio di liceità – 2.2. Il principio di necessità – 2.3. Il principio di proporzionalità – 2.4. Il principio di finalità – 2.5. L'obbligo di informativa – 2.6. La tutela dei diritti degli interessati – 3. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: la necessaria ricerca di una definizione giuridicamente rilevante

Ormai da tempo si registra come l'utilizzo di telecamere, in ambito pubblico e privato, costituisca un fenomeno in costante crescita e di forte impatto sociale[1]. Tale circostanza, si è osservato in dottrina, «ha suscitato un acceso dibattito tanto a livello comunitario quanto nell'ambito dei singoli Stati membri al fine di identificare presupposti e restrizioni applicabili all'installazione di attrezzature di videosorveglianza, nonché le necessarie garanzie per le persone interessate»[2]. Nonostante ciò,

[1] Sul punto si veda C. FONIO, *La videosorveglianza. Uno sguardo senza volto*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

[2] Cfr. V. GAGLIARDI, *Art. 134*, in C.M. BIANCA, F.D. BUSNELLI, (a cura di), *La protezione dei dati personali. Commentario al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 («Codice della privacy»)*, Cedam, Padova, II, 2007, p. 1617.

In proposito, si segnalano i recenti risultati riportati nella relazione finale al progetto «Cittadini, città e videosorveglianza», sulla cui base è stata

nel nostro ordinamento, la nozione di videosorveglianza pare ancora un concetto giuridico sfuggente dal momento che non è possibile identificare, in modo univoco, quali attività siano ad esso riconducibili; né esiste una specifica legislazione in materia, nella quale rintracciare una definizione esplicita. Quest'ultima, dunque, deve essere ricostruita in via interpretativa sistematica, posto che un quadro normativo di riferimento può comunque essere individuato nelle vigenti norme in materia di protezione dei dati personali. La rilevazione di informazioni (come ad esempio le immagini) che consentano di identificare direttamente o indirettamente un soggetto mediante impianti audiovisivi costituisce, infatti, un trattamento di dati personali ai sensi del d. lgs. n. 196/2003 recante il c.d. Codice della *privacy*[3]. È proprio nel testo di questo decreto che si rinviene una prima indicazione per definire la nozione in esame. L'art. 134, infatti, prevede che l'Autorità Garante[4] promuova la sottoscrizione di un codice di deontologia e buona condotta per il «trattamento dei dati personali effettuato con strumenti elettronici di rilevamento di immagini». Tale locuzione «appare riferibile alla videosorveglianza, in quanto il relativo Capo del Codice (Capo III del Titolo X della Parte II) è intitolato "Videosorveglianza" e l'art. 134 è l'unico articolo che ricade in tale Capo»[5].

Anche nei provvedimenti generali, emanati in materia dal Garante, si riscontrano indicazioni utili in termini definitori: in particolare, il provvedimento del 2010 sembra riferirsi alla videosorveglianza considerata come la «raccolta, la

elaborata una Carta per l'utilizzo democratico della videosorveglianza. Il progetto è stato promosso nel 2009 dal Forum europeo per la Sicurezza Urbana (a cui aderisce anche l'Italia) e realizzato con il sostegno dalla Commissione europea. La relazione finale e la Carta, pubblicati nel 2010, sono consultabili sul sito *web*: http://cctvcharter.eu.

[3] Cfr. art. 4, comma 1, lett. *a)*, d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 recante il Codice in materia di protezione dei dati personali, meglio conosciuto con la denominazione di Codice della *privacy* e di seguito indicato, per brevità, anche come «Codice» o «Cod. priv.».

[4] Si fa riferimento al Garante per la protezione dei dati personali, d'ora in avanti indicato per brevità come «Garante» o «Autorità».

[5] Cfr. V. Gagliardi, op. cit., p. 1618.

registrazione, la conservazione e, in generale, l'utilizzo di immagini»[6]; nel precedente provvedimento del 2004, invece, è possibile rintracciare una formula più ampia laddove, nella premessa, l'attività in questione veniva intesa come l'utilizzo di «apparecchiature audiovisive che rilevano in modo continuativo immagini, eventualmente associate a suoni, relative a persone identificabili, spesso anche con registrazione e conservazione dei dati»[7].

Le suddette formulazioni, tuttavia, suscitano perplessità - che per motivi di brevità non verranno menzionate in questa sede[8] - ma soprattutto denotano l'assenza di una definizione univoca della nozione in esame. Tale mancanza non è priva di implicazioni posto che, se esistono regole vigenti in materia, è necessario, ad esempio, poter individuare con certezza quali attività e strumenti tecnologici rientrino nell'ambito della loro applicazione.

Pare quindi indispensabile determinare inequivocabilmente cosa si intenda per videosorveglianza.

Una possibile definizione potrebbe essere elaborata tenendo conto degli elementi contenuti nelle locuzioni sopra riportate. Si potrebbe così intendere per videosorveglianza, l'attività di controllo a distanza, svolta in modo non occasionale, effettuata

[6] Cfr. punto 2, primo capoverso, provv. gen. 8 aprile 2010, di seguito indicato anche come «provv. gen. in materia di videosorveglianza», consultabile in www.garanteprivacy.it, doc. web n. 1712680. In particolare, il riferimento alla nozione in esame può desumersi dal contesto in cui è collocata la locuzione in questione. Nel primo capoverso del punto 2 (peraltro intitolato "Trattamento dei dati personali e videosorveglianza: principi generali") si precisa, infatti, che la videosorveglianza si configura come un trattamento di dati personali in quanto, appunto, ha ad oggetto la raccolta, la registrazione e, in generale, l'utilizzo di informazioni di tale natura quali le immagini.

[7] Cfr. premessa, provv. gen. 29 aprile 2004, consultabile in www.garanteprivacy.it, doc. web n. 1003482.

[8] Sul punto si rinvia ai seguenti saggi: A. PIERUCCI, *Videosorveglianza e biometria*, in R. PANETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Giuffrè, Milano, 2006, II, 1642 ss.; A. FROSINI, *Il Garante per la protezione dei dati personali tra informazione e comunicazione pubblica*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il Garante per la protezione dei dati personali tra ruolo istituzionale e società civile*, Angelo Pontecorboli, Firenze, 2009, p. 92 ss.

mediante strumenti di registrazione e/o rilevazione di immagini, eventualmente associate ad altri dati quali ad esempio i suoni, relative a persone identificabili[9].

2. L'applicazione dei principi e delle regole generali sul trattamento dei dati personali

La configurazione della videosorveglianza come attività che comporta il trattamento di dati personali implica che chiunque si appresti a installare impianti audiovisivi debba, innanzitutto, osservare i principi e le regole generali stabiliti dal Codice della *privacy* e ribaditi nel citato provvedimento generale del 2010, che attualmente costituisce il principale punto di riferimento normativo in materia[10].

Si tratta, in particolare, dei principi di liceità, di necessità, di proporzionalità e di finalità del trattamento; dell'obbligo di rendere un'informativa agli interessati, nonché di garantire a questi ultimi l'esercizio dei diritti previsti *ex* art. 7 Cod. priv., a cui si aggiunge una serie di adempimenti, a carattere sia generale sia settoriale, che vengono compiutamente specificati

[9] Tale definizione pare conforme anche alla nozione ricavabile dal parere n. 4/2004, adottato in sede europea dal Gruppo di lavoro istituito ex art. 29 Dir. 95/46/CE, nel quale si fa riferimento alla videosorveglianza intesa come attività «mirante al controllo a distanza di eventi, situazioni e avvenimenti» mediante «acquisizione di immagini, eventualmente in associazione con dati sonori e/o biometrici, ad esempio le impronte digitali». Cfr. Gruppo di lavoro art. 29 per la protezione dei dati personali, parere 11 febbraio 2004, n. 4 sul trattamento dei dati personali mediante videosorveglianza, punto 1, dodicesimo e quattordicesimo capoverso. Il testo del parere, tradotto in italiano, è consultabile sul sito *www.privacy.it*.

[10] Il Codice della *privacy*, infatti, pur stabilendo principi e regole per il trattamento dei dati personali, non contiene specifiche disposizioni espressamente rivolte a regolamentare il trattamento svolto mediante videosorveglianza. Quest'ultimo è stato invece puntualmente disciplinato dal Garante nel menzionato provvedimento generale, il quale costituisce l'ultimo intervento normativo in materia, da parte dell'Autorità, dopo quelli del 2000 e del 2004 (cfr. rispettivamente provv. gen. 29 novembre 2000 e provv gen. 29 aprile 2004, cit.).

nel suddetto provvedimento generale al quale si fa rinvio per la loro consultazione[11].

2.1 Il principio di liceità

Il principio di liceità, riconosciuto all'art. 11, comma 1, lett. *a)*, Cod. priv. stabilisce che il trattamento di dati personali deve essere conforme alla legge, ovvero a qualsiasi norma di volta in volta applicabile[12]. In relazione al trattamento svolto mediante sistemi di videosorveglianza, ciò significa innanzitutto che ogni operazione compiuta su immagini raccolte attraverso apparecchiature di ripresa è lecita solo se fondata su uno dei presupposti previsti dal Codice della *privacy* per gli organi pubblici, da un lato, e per i soggetti privati e gli enti pubblici economici, dall'altro[13]. Nel primo caso il fondamento generale che legittima l'attività di videosorveglianza è quello sancito dall'art. 18, comma 2, Cod. priv. in base al quale qualunque «trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali». Nel secondo caso si deve operare la seguente distinzione. Qualora il sistema di video-controllo sia utilizzato da persone fisiche per fini esclusivamente personali ovvero di sicurezza individuale[14], il relativo trattamento di dati, ai sensi dell'art. 5, comma 3, Cod. priv., non è soggetto alle disposizioni

[11] Si tratta, in particolare, degli adempimenti disciplinati ai punti 3.2, 3.3, 3.4, 4, 5 e 6 del provvedimento in questione .

[12] Per un approfondimento sul punto si vedano S. FADDA, *Art. 11*, in G. CASSANO, S. FADDA (a cura di), *Codice in materia di protezione dei dati personali. Commento articolo per articolo al testo unico sulla privacy. D. Lgs. 30 giugno 2003*, n. 196, Ipsoa, Milano, 2004, p. 86 ss.; R. e R. IMPERIALI, *Codice della privacy. Commento alla normativa sulla protezione dei dati personali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005, p. 137.

[13] Tale principio è richiamato al punto 2, quinto capoverso, lett. *a)*, provv. in materia di videosorveglianza.

[14] Si pensi, ad esempio, al controllo dell'accesso alla propria abitazione.

del Codice, a meno che le immagini raccolte siano destinate a una comunicazione[15] sistematica o alla diffusione[16]. Devono comunque essere adottate le opportune cautele a tutela dei terzi ai sensi degli artt. 15[17] e 31[18] Cod. priv., in tema di responsabilità e di sicurezza, nonché dell'art. 615 *bis*[19] del Codice penale, in relazione al reato di interferenze illecite nella vita privata. Qualora, invece, il sistema di video-controllo sia utilizzato da persone giuridiche, il trattamento di dati personali effettuato attraverso di esso deve essere fondato su uno dei presupposti di cui agli artt. 23 e 24 Cod. priv.[20]

[15] Per comunicazione si intende «il dare conoscenza dei dati personali a uno o più soggetti determinati diversi dall'interessato, dal rappresentante del titolare nel territorio dello Stato, dal responsabile e dagli incaricati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione». Cfr. art. 4, comma 1, lett. *l)*, Cod. priv.

[16] Per diffusione si intende «il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione». Cfr. art. 4, comma 1, lett. m), Cod. priv.

[17] Ai sensi del quale chiunque «cagiona danno ad altri per effetto del trattamento di dati personali è tenuto al risarcimento ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile».

[18] Ai sensi del quale i dati personali «oggetto di trattamento sono custoditi e controllati, anche in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle specifiche caratteristiche del trattamento, in modo da ridurre al minimo, mediante l'adozione di idonee e preventive misure di sicurezza, i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati stessi, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta».

[19] Ai sensi del quale chiunque «mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora, si procura indebitamente notizie o immagini attinenti alla vita privata svolgentesi nei luoghi indicati nell'articolo 614, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Alla stessa pena soggiace, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chi rivela o diffonde, mediante qualsiasi mezzo di informazione al pubblico, le notizie o le immagini ottenute nei modi indicati nella prima parte di questo articolo».

[20] Che rispettivamente disciplinano l'obbligo di recepire il consenso dell'interessato e i casi di esenzione da tale obbligo. In proposito, si evidenzia che ai sensi dell' art. 18, comma 4, Cod. priv., gli enti pubblici sono esentati dal suddetto obbligo qualora il trattamento dei dati personali, da essi operato, sia effettuato esclusivamente per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. Per quanto riguarda invece i privati e gli enti pubblici economici,

2.2 Il principio di necessità

Il principio di necessità, enunciato all'art. 3 Cod. priv., comporta l'obbligo di configurare i sistemi informativi e i programmi informatici in modo tale da ridurre al minimo (ovvero ai soli casi di reale necessità) l'utilizzo di dati personali[21]. Ciò significa che tutti i sistemi di videosorveglianza e i relativi programmi informatici di gestione devono essere «conformati già in origine in modo da non utilizzare dati relativi a persone identificabili quando le finalità del trattamento possono essere realizzate impiegando solo dati anonimi»[22].

Il principio in esame si sviluppa sia nella direzione della necessarietà del trattamento sia in quella della essenzialità dei dati personali[23]. In altre parole, il trattamento non solo deve essere considerato necessario per il perseguimento di finalità lecite e dichiarate, ma deve contemporaneamente riguardare soltanto i dati (in questo caso le immagini) considerati indispensabili a raggiungere tali finalità. Per fare un esempio, laddove il sistema di videosorveglianza fosse necessario a

per i quali la richiesta del consenso sarebbe obbligatoria ai sensi del citato art. 23 Cod. priv., il Garante ha stabilito che la rilevazione delle immagini, mediante sistemi di videosorveglianza, possa avvenire senza il consenso dei soggetti ripresi qualora sia effettuata con l'obiettivo di perseguire un legittimo interesse del titolare o di un terzo attraverso la raccolta di mezzi di prova, o allo scopo di tutelare persone e beni rispetto a possibili aggressioni, furti, rapine, danneggiamenti, atti di vandalismo, oppure ai fini della prevenzione di incendi o della sicurezza del lavoro (cfr. punto 6.2.2, primo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza).

[21] Per un approfondimento sul principio di necessità si vedano A. PIERUCCI, *op. cit.*, 1647 ss.; R. D'ORAZIO, *Il principio di necessità nel trattamento dei dati personali*, in V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *Il Codice del trattamento dei dati personali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 19 ss.

[22] Cfr. punto 2, quinto capoverso, lett. *b)*, provv. in materia di videosorveglianza.

[23] Sul punto si veda R. e R. IMPERIALI, *op. cit.*, p. 63.

effettuare un monitoraggio per il quale non sia indispensabile l'identificazione delle persone (come nel caso del controllo relativo al flusso del traffico di autoveicoli), il programma informatico deve essere configurato in modo da consentire «solo riprese generali che escludano la possibilità di ingrandire le immagini e rendere identificabili le persone»[24].

2.3 Il principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità, riconosciuto all'art. 11, comma 1, lett. *d)*, Cod. priv. stabilisce che i dati personali oggetto di trattamento devono essere «pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati».

Il requisito della pertinenza comporta che i dati trattati debbano essere rilevanti rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti[25]. In tal senso, il concetto di pertinenza «contiene un duplice significato di essenzialità e di funzionalità (o strumentalità) dell'informazione. Entrambe queste componenti devono sussistere»[26].

Il requisito della completezza, invece, comporta che i dati trattati debbano possedere tutti gli elementi necessari e opportuni per attuare le finalità per le quali sono stati raccolti. Il limite concreto alla completezza è dunque rappresentato dalle finalità del trattamento (oltre che dal diritto dell'interessato all'integrazione dei propri dati, riconosciuto dall'art. 7, comma 3, lett. *a)*, Cod. priv.). Come è stato sottolineato in dottrina, il requisito della completezza è estremamente importante dal momento che lo stesso «garantisce dalla tendenziosità

[24] Cfr. punto 2, quinto capoverso, lett. *b)*, provv. in materia di videosorveglianza.

[25] Il titolare dovrà dunque verificare se i dati personali che intende sottoporre a trattamento sono necessari o meno per il perseguimento delle finalità che si è posto.

[26] Cfr. R. e R. IMPERIALI, *op. cit.*, 139.

dell'informazione incompleta, che può portare a danni paragonabili a quelli determinati dalla notizia inesatta»[27].

In base al requisito della non eccedenza, inoltre, i dati raccolti non devono essere estranei alle finalità che si intende perseguire, ossia non devono essere quantitativamente superiori rispetto alle effettive necessità.

Per fare un esempio di come questi tre requisiti si applichino all'attività di videosorveglianza, si potrebbe immaginare il caso in cui si volessero posizionare telecamere in un'area adibita a parcheggio, per fini di tutela dei beni rispetto a possibili furti, danneggiamenti o atti di vandalismo. In tale ipotesi le telecamere dovranno essere predisposte in modo da limitare l'angolo visuale all'area effettivamente da proteggere (pertinenza) e ai beni da tutelare (completezza), evitando la ripresa di luoghi circostanti e di particolari non rilevanti (non eccedenza).

La verifica del rispetto del principio di proporzionalità, da parte del titolare del trattamento, deve avvenire sia nella fase preliminare all'installazione degli impianti di videosorveglianza, ossia «nella scelta delle modalità di ripresa e dislocazione (es. tramite telecamere fisse o brandeggiabili, dotate o meno di zoom)», sia successivamente a tale installazione ossia «nella varie fasi del trattamento che deve comportare, comunque, un trattamento di dati pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità perseguite»[28].

2.4 Il principio di finalità

Il principio di finalità, riconosciuto all'art. 11, comma 1, lett. *b)*, Cod. priv. stabilisce che i dati personali devono essere

[27] Cfr. R. e R. IMPERIALI, *op. cit.*, p. 141.

[28] Cfr. punto 2, quinto capoverso, lett. *c)*, provv. in materia di videosorveglianza.

trattati per scopi determinati (ossia specifici), espliciti (ossia manifesti) e legittimi (ossia conformi alla legge)[29].

Il requisito della legittimità comporta che il titolare del trattamento possa perseguire soltanto finalità di sua pertinenza. Ciò significa che qualora il titolare sia un soggetto privato potrà installare telecamere, ad esempio, per la protezione della proprietà o come misura volta a migliorare la sicurezza all'interno o all'esterno di edifici o, ancora, per l'acquisizione di prove con lo scopo di agevolare l'eventuale esercizio, in sede di giudizio civile o penale, del diritto di difesa sulla base di immagini utili in caso di fatti illeciti, purché «ciò non determini un'ingerenza ingiustificata nei diritti e nelle libertà fondamentali degli interessati»[30]. Al contrario, non potrà adottare impianti audiovisivi, ad esempio, per finalità di prevenzione o accertamento dei reati che invece competono solo ad organi giudiziari o di polizia giudiziaria oppure a forze armate o di polizia. Qualora, invece, il titolare sia un soggetto pubblico, lo stesso potrà installare telecamere «soltanto per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali»[31].

Il requisito che richiede il carattere esplicito degli scopi legittimamente perseguiti comporta che il titolare (a prescindere dalla sua natura di soggetto privato o pubblico) dovrà correttamente riportare nell'informativa per gli interessati[32], ovvero rendere trasparenti e, dunque, direttamente conoscibili le finalità del trattamento attraverso adeguate comunicazioni e/o cartelli di avvertimento al pubblico[33].

[29] Per un approfondimento in proposito si vedano, R. e R. IMPERIALI, *op. cit.*, p. 137 ss.; E. NAVARRETTA, *Art. 11*, in C.M. BIANCA, F.D. BUSNELLI, (a cura di), *op. cit.*, I, p. 266 ss.

[30] Cfr. punto 2, terzo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[31] Cfr. punto 5, primo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[32] Sul punto si rinvia al successivo paragrafo 2.5.

[33] A tal fine il titolare del trattamento potrà avvalersi dei modelli di informativa predisposti dal Garante e riportati negli allegati nn. 1 e 2 al provv. in materia di videosorveglianza. Per un approfondimento si rinvia al successivo paragrafo 2.5.

Gli scopi indicati nell'informativa, in base al requisito della determinatezza, dovranno infine essere ben specificati ossia esplicitamente dichiarati e legittimamente perseguiti. La mancata indicazione delle finalità è infatti punita con la sanzione amministrativa prevista dall'art. 161 Cod. priv.[34]

2.5 L'obbligo di informativa

Il titolare del trattamento ha l'obbligo di informare gli interessati sia del fatto che stanno per accedere in una zona videosorvegliata, sia dell'eventuale registrazione delle immagini rilevate[35]. A tal fine, è possibile avvalersi del modello semplificato di informativa "minima", elaborato dal Garante ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cod. priv. [36] e inserito nel provvedimento generale del 2010 come allegato n. 1.

Il modello «è ovviamente adattabile a varie circostanze. In presenza di più telecamere, in relazione alla vastità dell'area oggetto di rilevamento e alle modalità delle riprese, potranno essere installati più cartelli»[37]. In ogni caso il supporto con l'informativa:

«deve essere collocato prima del raggio di azione della telecamera, anche nelle sue immediate vicinanze e non necessariamente a contatto con gli impianti;

[34] Cfr. punto 3.1, penultimo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[35] Ciò deve avvenire anche «nei casi di eventi e in occasione di spettacoli pubblici (es. concerti, manifestazioni sportive)». Cfr. punto 3.1, primo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[36] È importante sottolineare che il modello semplificato può essere utilizzato sia nel caso in cui la videosorveglianza si svolga in aree esterne sia nel caso in cui si svolga in aree interne. La vecchia disciplina, invece, distingueva le due ipotesi prevedendo per ciascuna, l'utilizzo di un diverso modello di informativa (cfr. punto 3.1 provv. gen. 29 aprile 2004, cit.).

[37] Cfr. punto 3.1, terzo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

deve avere un formato ed un posizionamento tale da essere chiaramente visibile in ogni condizione di illuminazione ambientale, anche quando il sistema di videosorveglianza sia eventualmente attivo in orario notturno;

può inglobare un simbolo o una stilizzazione di esplicita e immediata comprensione, eventualmente diversificati al fine di informare se le immagini sono solo visionate o anche registrate»[38].

È importante sottolineare che nonostante la possibilità di rendere l'informativa in forma semplificata, è auspicabile che la stessa «poi rinvii a un testo completo contenente tutti gli elementi di cui all'art. 13, comma 1, del Codice, disponibile agevolmente senza oneri per gli interessati, con modalità facilmente accessibili anche con strumenti informatici e telematici (in particolare, tramite reti Intranet o siti Internet, affissioni in bacheche o locali, avvisi e cartelli agli sportelli per gli utenti, messaggi preregistrati disponibili digitando un numero telefonico gratuito)»[39]. Ciò in considerazione anche del fatto che, qualora l'interessato lo richieda, il titolare è sempre tenuto a fornire, anche oralmente ed eventualmente per il tramite di un incaricato, «un'informativa adeguata, contenente gli elementi individuati dall'art. 13 del Codice»[40].

Il Garante, nel provvedimento del 2010, ha voluto soffermarsi con grande attenzione su alcuni profili inerenti l'obbligo di informativa, i quali non erano trattati nel precedente provvedimento generale del 2004.

Il primo aspetto è quello che riguarda l'inapplicabilità dell'obbligo di fornire l'informativa preventiva alle attività di videosorveglianza svolte da soggetti pubblici ai sensi dell'art. 53 Cod. priv.[41] ovvero:

[38] Cfr. punto 3.1, quarto capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[39] Cfr. punto 3.1, quinto capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[40] Cfr. punto 3.1, sesto capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[41] Cfr. punto 3.1.1 provv. in materia di videosorveglianza. È tuttavia importante evidenziare come il Garante ritenga fortemente auspicabile «che l'informativa, benché non obbligatoria, laddove l'attività di videosorveglianza sia espletata ai sensi dell'art. 53 del Codice, sia comunque resa in tutti i casi

per finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, prevenzione, accertamento o repressione dei reati;

in base ad espressa disposizione di legge che lo preveda specificamente.

Al di fuori dei suddetti casi, ossia per tutti i trattamenti non riconducibili a quelli espressamente previsti dal citato art. 53 (come ad es. l'utilizzo di sistemi di rilevazione di immagini per la contestazione delle violazioni del codice della strada), deve sempre essere obbligatoriamente fornita un'idonea informativa[42].

Il secondo aspetto riguarda, invece, il trattamento di dati personali effettuato da soggetti privati tramite sistemi di videosorveglianza direttamente collegati con le forze di polizia. In proposito, il Garante precisa che tali trattamenti «esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 53 del Codice. Pertanto, l'attivazione del predetto collegamento deve essere reso noto agli interessati»[43]. A tal fine è possibile utilizzare l'apposito modello semplificato di informativa "minima" inserito nel citato provvedimento del 2010 come allegato n. 2.

2.6 La tutela dei diritti degli interessati

Un ulteriore adempimento che grava su tutti i titolari (pubblici e privati) del trattamento dati svolto mediante sistemi di videosorveglianza è quello di assicurare agli interessati, identificabili mediante le immagini raccolte, l'effettivo esercizio dei diritti garantiti *ex* art. 7 Cod. priv. In proposito, il Garante evidenzia come non sia in concreto esercitabile il diritto di aggiornamento, rettificazione e integrazione dei dati registrati, in considerazione della loro natura intrinseca ossia «in quanto

nei quali non ostano in concreto specifiche ragioni di tutela e sicurezza pubblica o di prevenzione, accertamento o repressione dei reati». Cfr. punto 3.1.2, provv. in materia di videosorveglianza.

[42] Cfr. punto 3.1.2, quinto capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[43] Cfr. punto 3.1.3, primo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

si tratta di immagini raccolte in tempo reale riguardanti un fatto obiettivo»[44]. Al contrario, gli interessati hanno sempre il diritto «di accedere ai dati che li riguardano, di verificare le finalità, le modalità e la logica del trattamento»[45], nonché quello di ottenere «il blocco dei dati qualora essi siano trattati in violazione di legge (art. 7, comma 3, lett. b), del Codice)»[46].

Per quanto riguarda le modalità di esercizio dei suddetti diritti, l'interessato può presentare una richiesta rivolta senza formalità (ad esempio mediante lettera raccomandata, fax o posta elettronica) o al titolare o al responsabile che debbono fornire idoneo riscontro senza ritardo[47].

Per quanto attiene invece la risposta all'istanza formulata dall'interessato, il titolare del trattamento (o il responsabile) deve operare come segue.

a) Verificare l'identità del richiedente secondo le modalità descritte nell'art. 9, comma 4, Cod. priv. Nel caso specifico, può essere opportuno far esibire un documento di riconoscimento che evidenzi un'immagine riconoscibile dell'interessato, dal momento che la risposta a una richiesta di accesso ai dati conservati «deve riguardare tutti quelli attinenti al richiedente identificabile e può comprendere eventuali dati riferiti a terzi solo nei limiti previsti dal Codice, ovvero nei soli casi in cui la scomposizione dei dati trattati o la privazione di alcuni elementi renda incomprensibili i dati personali relativi all'interessato (art. 10, comma 5, del Codice)»[48].

b) Fornire un riscontro all'istanza entro quindici giorni dal suo ricevimento [49] oppure entro trenta giorni, previa comunicazione all'interessato delle motivazioni del ritardo,

[44] Cfr. punto 3.5, ultimo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[45] Cfr. punto 3.5, primo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[46] Cfr. punto 3.5, ultimo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[47] Cfr. art. 8, comma 1, Cod. priv. Si segnala che il Garante ha predisposto un modulo per l'esercizio dei diritti riconosciuti all'interessato, disponibile sul sito *www.garanteprivacy.it*, doc. web n. 1089924.

[48] Cfr. punto 3.5, secondo capoverso, provv. in materia di videosorveglianza.

[49] Cfr. art. 146, comma 2, Cod, priv.

laddove le operazioni necessarie per un integrale riscontro siano di particolare complessità, oppure ricorra un altro giustificato motivo[50]. Nel caso in cui non vengano rispettati i suddetti termini, l'interessato potrà ricorrere all'autorità giudiziaria o al Garante ai sensi degli artt. 145 e ss. Cod. priv.

c) Rispettare le prescrizioni contenute nell'art. 10 Cod. priv., in base al quale il titolare dovrà, ad esempio, adottare idonee misure rivolte a semplificare le modalità e a ridurre i tempi per il riscontro al richiedente, anche nell'ambito di uffici o servizi preposti alle relazioni con il pubblico; a seconda della richiesta, dovrà estrarre i dati, tramite il responsabile o gli incaricati autorizzati, e comunicarli all'interessato oralmente, ovvero offrirli in visione mediante strumenti elettronici o, ancora, trasporli su supporto cartaceo o informatico o trasmetterli (se possibile, con riferimento alle immagini raccolte) per via telematica.

Qualora a seguito della suddetta richiesta non risulti confermata l'esistenza di dati che riguardano l'interessato, ai sensi dei commi 7, 8 e 9 del citato art. 10 Cod. priv., il titolare può richiedere a quest'ultimo un contributo spese che non dovrà comunque eccedere i costi effettivamente sopportati per la ricerca effettuata nel caso specifico.

3. Considerazioni conclusive

Per completare il quadro sin qui delineato, è doveroso evidenziare come a fianco delle disposizioni relative al profilo del trattamento di dati personali, ve ne siano altre che possono interessare l'installazione di apparecchiature di video-controllo. Si fa riferimento, in particolare, alle vigenti norme dell'ordinamento civile e penale in materia di interferenze illecite nella vita privata, di tutela della dignità, dell'immagine, del domicilio e degli altri luoghi cui è riconosciuta una tutela analoga; alle norme del codice penale che vietano le

[50] Cfr. art. 146, comma 3, Cod. priv.

intercettazioni di comunicazioni e conversazioni; alle norme riguardanti la tutela dei lavoratori, con particolare riferimento a quelle contenute nella legge 20 maggio 1970, n. 300 recante lo Statuto dei lavoratori; a speciali disposizioni di legge o di regolamento che prevedono o ipotizzano la possibilità di installare apparecchiature di ripresa locale, aerea o satellitare[51] o che sono relative alla sicurezza di stadi, impianti sportivi, musei, biblioteche statali e archivi di Stato[52] oppure che interessano impianti di ripresa sulle navi da passeggeri adibite a viaggi nazionali[53].

Alla luce di quanto sopra, pare potersi concludere che se da una parte, in assenza di una disciplina organica a livello legislativo, la materia in esame ha trovato una sua collocazione nell'ambito delle normative sulla protezione dei dati personali, dall'altra, il fenomeno in questione non può essere circoscritto esclusivamente entro tali limiti. In altre parole, l'installazione di apparecchiature audiovisive deve essere conforme anche alle prescrizioni contenute nelle ulteriori norme che regolano aspetti specifici della videosorveglianza in relazione al tipo di utilizzo e ai vari settori in cui la stessa viene impiegata.

[51] Cfr. d. l. 24 febbraio 2003, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2003, n. 88.

[52] Cfr. d. l. 14 novembre 1992, n. 433, convertito con modifiche dalla legge 14 gennaio 1993, n. 4.

[53] Cfr. d. lgs. 4 febbraio 2000, n. 45.

NOTE

anno I, n. 1, 2011

Note

Sicurezza integrata e sicurezza partecipata

di Salvatore Bonfiglio

1. Le convenzioni con le Regioni e gli enti locali: i c. d. patti per la sicurezza

In Italia, dopo la riforma del titolo V della Costituzione varata nel 2001, la materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» rimane nelle prerogative esclusive statali (legislative ed amministrative), costituendo un 'settore riservato' allo Stato. Si intende giustificare questo monopolio statale, perché l'autorità di pubblica sicurezza, in armonia e attuazione della Costituzione repubblicana [1], esercita le proprie funzioni, secondo quanto stabilito dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, «al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini, vigila sull'osservanza delle

[1] A. Chiappetti, si veda la voce *Polizia (dir.pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1985, p. 130 ss; G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, p. 281 ss.; C. Bova, *Profili storici e giuridici in tema di sicurezza*, in E. Pföstl (a cura di), *Politiche regionali e sicurezze*, Istituto di Studi Politici "S.Pio V", Roma, 2005, p. 71 ss.

leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica, provvede alla prevenzione e repressione dei reati, presta soccorso in caso di calamità ed infortuni» (*ex* art. 24).

Nel nuovo assetto costituzionale, però, il riconoscimento delle prerogative esclusive statali in materia di «ordine pubblico e sicurezza» non esclude affatto l'importanza di stabilire per legge statale forme di coordinamento tra centro e periferia; anzi, se pur in passato si sono avute forme di collaborazione, oggi è la stessa Costituzione, all'art. 118 comma 3, a prevederne la necessità.

In effetti, anche prima della riforma del titolo V della Costituzione[2], già a partire dai primi anni Ottanta, inizia una collaborazione "operativa" tra polizia locale e forze di polizia statali e si prevede una collaborazione "strutturale" attraverso l'integrazione del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza con i rappresentanti degli enti locali (artt. 15 e 20 della legge 121 del 1981).

È negli anni Novanta, dunque, con la partecipazione al Comitato estesa anche al sindaco del Comune del capoluogo e al presidente della Provincia, nonché ai sindaci degli altri comuni interessati, per questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, che si rafforza la logica della collaborazione per la sicurezza in ambito locale[3], anche attraverso l'introduzione, sin dai primi anni Novanta[4], di una specifica disciplina di

[2] G. Cazzella, *L'art. 118 della Costituzione e il coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano*, a cura di Carlo Mosca, Rubbettino, Catanzaro, 2008, p. 35 ss.

[3] Si veda il decreto legislativo n. 279 del 1999. Qui si prevede anche la possibilità che il Comitato possa essere convocato quando lo richieda il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale che possono comportare turbamenti dell'ordine e della sicurezza pubblica in ambito comunale.

[4] Art. 12, comma 8, del decreto legge n. 152 del 1991, convertito il legge n. 203 del 1991.

strumenti pattizi: basti pensare ai c.d. Patti per la sicurezza (o Protocolli d'intesa) di prima generazione.

Un ulteriore passo avanti è dato dall'introduzione dell'art. 7 del d.P.C.M. 12 settembre 2000, ai sensi del quale i suddetti patti, promossi dal Ministero dell'Interno, hanno una più solida base normativa e, soprattutto finanziaria, che si rinviene nel comma 439 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007). In questa norma si autorizzano 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. Si prevede, tra l'altro, la costituzione di un *fondo speciale* – gestito dal Ministero dell'Interno e dalle prefetture – cui allocare le risorse economiche per l'acquisizione di mezzi e tecnologie e per far fronte a spese straordinarie, con una *contabilità speciale* per accelerare le procedure di acquisizione delle risorse finanziarie concordate, nonché la *verifica periodica sullo stato di attuazione degli obiettivi fissati nei patti*, con il controllo dei risultati rispetto agli obiettivi programmati nella prospettiva della rimodulazione proficua degli impegni o del rinnovo degli accordi.

Pur rimanendo ancora aperto il problema della mancata attuazione dell'art. 118, comma 3, della Costituzione, sono state sottoscritte numerose convenzioni tra il Ministro dell'Interno, le Regioni e gli enti locali, soprattutto dopo l'entrata in vigore del citato art.1, comma 439, della legge 296 del 2006.

Secondo i dati pubblicati nel sito ufficiale del Ministero dell'Interno, dal 3 novembre 2006 al 21 aprile 2011 sono stati sottoscritti 62 *Patti per la sicurezza*, di cui soltanto quattro con le

Regioni Veneto, Calabria e Friuli Venezia Giulia[5]. Forse quest'ultimo dato risente proprio della mancata attuazione della suddetta norma costituzionale.

2. La sicurezza urbana: funzione fondamentale degli enti locali

Dopo aver dibattuto, prima della riforma del 2001, sulla «polizia locale urbana e rurale» come materia autonoma[6], negli ultimi anni la dottrina più attenta ha preso in esame il concetto di sicurezza urbana[7], che, però, si presenta ancora oggi alquanto confuso, a tal punto che la sua sempre più frequente utilizzazione anche in campo giuridico e il significato ad esso attribuito risultano in distonia con gli altri elementi del sistema integrato di sicurezza e, in primo luogo, con le stesse norme costituzionali.

In effetti, anche la riforma del titolo V poco o nulla aggiunge alla genericità del concetto di "ordine pubblico" che, pertanto, è

[5] Con il Friuli Venezia Giulia sono stati sottoscritti due protocolli d'intesa.

[6] S. Mangiameli, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1, 1996, p. 457 ss.; C. Bova, *Profili storici e giuridici in tema di sicurezza*, in *op. cit.*, p. 81 ss.

[7] A. Pajno, a cura di, *La sicurezza urbana*, con una *Prefazione* di G. Amato, Maggioli Editore, Rimini, 2010; G. Caia, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze e il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, www.astrid-online.it; F. Famiglietti, *La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale*, in «Rivista di Polizia», 2010; B. Caravita di Toritto, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, www.federalismi.it; L. Vandelli, *Poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, www.regione.emilia-romagna.it; O. Lupo, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 196/2009*, in «Sicurezza urbana», n. 1, 2010.

suscettibile di invadere e comprimere oltre misura le competenze riconosciute alle Regioni, forse in alcuni casi un po' esuberanti[8]. A differenza di quanto previsto dal legislatore regionale[9], però, la nozione di sicurezza urbana è ancora ricondotta dal legislatore statale[10] e dalla giurisprudenza costituzionale[11] alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, a conferma della estrema elasticità del concetto di ordine pubblico e della sua estensione trasversale.

[8] Cfr. Corte Costituzionale sent. 55 del 2001, in cui si dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana che istituiva un organismo denominato "Comitato regionale per la sicurezza". Secondo la Corte, la disposizione impugnata assegnava al Comitato funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, in evidente contrasto con gli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano, che non contemplano tali materie tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione, nonché con il principio – assolutamente pacifico in giurisprudenza e in dottrina – secondo cui la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale; v. anche Corte Costituzionale sent. 134 del 2004, che, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 3 della legge regionale 11/02 delle Marche nella parte in cui aveva definito in via unilaterale forme di collaborazione e coordinamento con la necessaria partecipazione di organi statali in un comitato di indirizzo per le politiche integrate di sicurezza istituito presso la presidenza della giunta regionale, ha affermato che «le forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle regioni, nemmeno con l'esercizio della loro potestà legislativa: esse devono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in leggi statali che le prevedano e le consentano, o in accordi tra gli enti interessati». Ed ancora, con riferimento al principio di leale collaborazione tra soggetti istituzionali «[…] esso è principio che concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti, ma non opera per rivendicare competenze non riconosciute dall'ordinamento».

[9] Si vedano, ad esempio, la legge regionale della Toscana 16 agosto 2001, n. 38 e la legge regionale della Lombardia 14 aprile 2003, n. 4. Per una disciplina delle funzioni di polizia locale nell'ambito di "sistemi integrati di sicurezza", analoghe leggi sono state approvate anche da altre Regioni.

[10] Si veda la modifica dell'art. 54 d.lgs 267/2000 ad opera della legge 24 luglio 2008, n. 125 (*Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza).*

[11] Si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 196/2009 e, più di recente, n. 226/2010.

Diversamente dai prevalenti orientamenti del legislatore statale, la sicurezza urbana si dovrebbe configurare come un elemento autonomo sganciato dalle funzioni di pubblica sicurezza e strettamente connesso alle funzioni di polizia locale, il cui compito è inteso a tutelare *fini generali* della comunità; elemento, dunque, perfettamente integrato nel sistema sicurezza, che include la sicurezza e il benessere delle persone. In quest'ottica, la sicurezza urbana dovrebbe essere intesa come prevenzione delle comunità locali[12], attività di controllo verso fenomeni non criminali, che generano, però, un senso diffuso di insicurezza – come, ad esempio, l'abusivismo commerciale – attività finalizzata al pacifico godimento del contesto urbano.

Avere ricondotto, invece, la sicurezza urbana nell'ambito dell'ordine pubblico e della sicurezza ha rafforzato la figura del sindaco non come organo del Comune, ma come organo periferico dello Stato che adotta, quale Ufficiale del Governo, provvedimenti, "al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" (art. 54, comma 4, T.U.E.L.)[13]. Si tratta delle ordinanze sindacali – adottabili, come si è detto, in caso di "gravi pericoli" – la cui violazione si inquadra in un sistema sanzionatorio di natura non meramente amministrativa, ma anche di natura penale[14]. Non a caso è stata dichiarata l'illegittimità

[12] Cittalia – Fondazione Anci ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana* (marzo 2009), in www.anci.it.

[13] Di qui la conclusione della Corte costituzionale, sent. 196 del 2009, che i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

[14] La violazione dell'ordinanza sindacale adottata per "gravi problemi di sicurezza urbana" si inquadra nell'art. 650 c.p. nella forma dell'inosservanza dei provvedimenti legalmente dati in materia di "sicurezza pubblica". Sul punto O. Lupo, *La sentenza della Corte costituzionale n. 196/2009. Elementi di*

costituzionale dell'art. 54, comma 4, nella parte in cui comprende la locuzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti".[15]

L'aver ricondotto la sicurezza urbana nell'ambito della materia statale «ordine pubblico e sicurezza» ha sollecitato una produzione normativa statale palesemente invasiva della competenza esclusiva regionale in materia di «polizia amministrativa locale» e, dunque, in contrasto col principio di leale collaborazione. Al riguardo, è significativo che la definizione stessa di "sicurezza urbana" sia stata rinviata dalla legge statale[16] ad un decreto del Ministero dell'Interno, (5 agosto 2008).

La Costituzione distingue tra funzioni fondamentali (art. 117, comma 2, lettera *p*) e funzioni amministrative proprie degli enti locali (art. 118, comma 2). Pertanto, la sicurezza urbana potrebbe essere intesa: *a)* o come funzione fondamentale degli enti locali e in tal senso individuata dalla legge statale in via esclusiva, come, del resto, indicato nel testo, non ancora approvato, del nuovo codice delle autonomie locali[17]; *b)* oppure come funzione propria degli enti locali, sia in base ad una ricostruzione storico-normativa della nozione di polizia locale, sia in base ad una lettura sistematica degli artt. 114, comma 2, 117, lettera *p)*, 118.

La prima soluzione, che prevede la sicurezza urbana come funzione fondamentale, è preferibile per confermare il valore dell'unità sistemica delle politiche di sicurezza, nonché l'importanza di una strategia "globale" e "locale" della

distinzione tra strumenti di dissuasione amministrativa e poteri di ordinanza del sindaco in materia di sicurezza urbana, in *Sicurezza urbana*, «Rivista giuridica di polizia», n. 1, 2010, pp. 9 ss.

[15] Corte cost., sent. 7 aprile 2011, n. 115.

[16] In base all'art. 6, lett. *c)*, della già citata legge n. 125/2008.

[17] Atto Senato n. 2159, XVI Legislatura.

sicurezza e, infine, la necessità di attuare forme di coordinamento fra Stato e autonomie territoriali. In ogni caso[18], la disciplina più dettagliata della funzione spetterebbe alle Regioni, che dispongono di una potestà di polizia come materia esclusiva: la polizia amministrativa locale (art. 117, lettera *h*, Cost. it.).

3. La sicurezza partecipata come categoria giuridica

Come la sicurezza urbana, così pure la sicurezza partecipata ha assunto, con l'introduzione di alcune recenti norme, un'impronta statalista. Basti pensare alle disposizioni legislative sulle cosiddette "ronde"[19], che hanno previsto la possibilità di impiego di "associazioni di privati cittadini" in funzione della tutela della "sicurezza urbana" e del "disagio sociale". Anche la sent. n. 226 del giugno 2010 della Corte costituzionale ha confermato l'orientamento del legislatore statale, tranne che sul punto concernente il "disagio sociale" di competenza del legislatore regionale.

In effetti, proprio escludendo che si possa affidare a privati cittadini la funzione necessariamente pubblica, quale appunto quella della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico, non sembra ragionevole inquadrare l'attività delle associazioni di volontari nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza». Tuttavia, la disciplina

[18] V. Cerulli Irelli, C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. Cerulli-Irelli, C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 64 ss.

[19] Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, in particolare l'art. 3, commi 40, 41, 43, e 44, sulle cosiddette 'ronde'. Con riferimento a queste norme è stata sollevata dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria questione di legittimità costituzionale.

statale sulle associazioni di volontari, che svolgono una mera attività di osservazione e segnalazione[20], è stata concepita a favore del sindaco, quale ufficiale del Governo, come un ulteriore strumento per il controllo del territorio ai fini di salvaguardia della sicurezza urbana. E quest'ultima è stata inquadrata dalla precedente sentenza della Corte costituzionale, n. 196 del 2009, esclusivamente nell'ambito della tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati, di competenza statale.

Si spiega così che la decisione del sindaco di avvalersi delle associazioni di volontari richieda un'intesa con il prefetto; che le associazioni debbano essere iscritte in un registro tenuto a cura dello stesso prefetto, previo parere, in sede di verifica dei requisiti, del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Inoltre, si stabilisce che il sindaco deve preferire le associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato, ossia da soggetti già impegnati istituzionalmente, o talvolta utilizzati in funzione integrativa nell'esercizio di attività di prevenzione e repressione dei reati; infine, si prevede che le segnalazioni degli osservatori siano indirizzate in via esclusiva alle Forze di polizia, statali o locali[21].

Quanto precede trova, del resto, conferma nel D.M. 8 agosto 2009, che, in attuazione del comma 43 della legge n. 94 del 2009,

[20] Del resto, qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili d'ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, «sollecitandone la collaborazione».

[21] Legge 15 luglio 2009, n. 94.

individua gli ambiti operativi dell'attività delle associazioni in questione. Tale decreto richiama, infatti, nel preambolo espressamente tanto l'art. 54 del D.lgs. n. 267 del 2000, quanto il citato D.M. 5 agosto 2008, e fa ulteriore, specifico rinvio al secondo nell'art. 1, comma 2, proprio al fine di estendere all'attività delle associazioni di volontari la nozione di «sicurezza urbana» da esso offerta.

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 principî 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.

In effetti, si tratta di chiarire che la sicurezza partecipata è un elemento specifico del sistema sicurezza, nel quale si configura come un "diritto-dovere" fondamentale di partecipazione del cittadino passibile di sanzione (amministrativa) nel caso di suo mancato esercizio e, in alcuni casi, di un inasprimento del trattamento sanzionatorio, ad esempio, quando non si ottempera all'obbligo di prestare assistenza alla persona ferita. Del resto, l' omissione di soccorso è un reato contro la sicurezza della persona e, più specificatamente, contro la vita e l'incolumità individuale.

La nozione giuridica di sicurezza partecipata non deve essere ricondotta alla partecipazione delle Regioni, degli enti locali e di altri attori istituzionali al sistema integrato della sicurezza.

Sicurezza integrata e sicurezza partecipata, dunque, sono due nozioni distinte, anche se non separate, in quanto la seconda ne è parte integrante riconducibile in via interpretativa a norme vigenti, ai principi costituzionali e al diritto alla sicurezza come diritto fondamentale della persona, secondo quanto previsto dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

anno I, n. 1, 2011

RICERCA, ISTRUZIONE E FORMAZIONE: VALORI PER SOCIETÀ SICURE ED INTERCULTURALI

di Giovanna Spagnuolo

Ci manca la comunità perché ci manca la sicurezza

Z. Bauman
(Voglia di comunità, Laterza, Bari-Roma, 2002)

1. Europa 2020: verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva

La competitività internazionale delle moderne economie è progressivamente legata alla loro abilità di generare, adattare e usare nuova conoscenza. La scienza e la tecnologia sono considerati fattori di successo che contribuiscono a raggiungere sviluppo sostenibile, prosperità e crescita economica nell'interesse della salute e della sicurezza dei cittadini.

La strategia europea al 2020 nota come "*Europa 2020*"[1] propone un progetto per *l'economia sociale di mercato europea* nel prossimo decennio, sulla base di tre ambiti prioritari strettamente interconnessi tra loro:

[1] Comunicazione della Commissione Europea, *Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, COM (2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010.

1. *crescita intelligente*, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;

2. *crescita sostenibile*, attraverso la promozione di un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo dell'impiego delle risorse e competitiva;

3. *crescita inclusiva*, attraverso la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

I progressi verso la realizzazione di questi obiettivi saranno valutati sulla base di cinque principali traguardi rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle rispettive situazioni di partenza:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo (R&S);
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti;
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà.

Per raggiungere tali risultati la Commissione propone nel Programma "Europa 2020" una serie di *cosiddette iniziative faro*:

- *L'Unione dell'innovazione*: riorientare la politica in materia di Ricerca e Sviluppo (R&S) e Innovazione in funzione delle sfide principali, colmando al tempo stesso il divario tra scienza e mercato per trasformare le invenzioni in prodotti e brevetti comunitari.
- *Gioventù in movimento*: migliorare la qualità e l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore promuovendo la mobilità di studenti e giovani professionisti attraverso il riconoscimento delle qualifiche e delle esperienze professionali.

- *Un'Agenda europea del digitale*: trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'Internet superveloce. Nel 2013 tutti gli europei dovrebbero avere accesso all'Internet ad alta velocità.

- *Un'Europa efficiente* sotto il profilo dell'uso delle risorse: favorire la transizione verso un'economia basata su un impiego efficiente delle risorse e a basse emissioni di carbonio.

- *Una Politica industriale* per una crescita verde: aiutare la base industriale dell'UE ad essere competitiva nel mondo post-crisi, promuovere l'imprenditoria e sviluppare nuove competenze anche al fine di creare nuovi posti di lavoro.

- *Un'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*: porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro per aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali.

- *Una Piattaforma europea contro la povertà*: garantire coesione economica, sociale e territoriale aiutando i poveri e le persone socialmente escluse e consentendo loro di svolgere un ruolo attivo nella società.

2. Il valore sociale della ricerca

Mirare ad una *crescita intelligente*, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, vuol dire migliorare le *performance* dell'Unione Europea in Istruzione e Formazione, in Ricerca e Innovazione creando nuovi prodotti/servizi che generano crescita e posti di lavoro e sostenendo la società digitale con l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La Relazione della Commissione Europea[2], pubblicata il 22 gennaio 2009, contenente le cifre principali per il 2008 nel campo della scienza, della tecnologia e della competitività

[2] http://ec.europa.eu/research/era/

(ST&C), offre per la prima volta uno sguardo d'insieme sui progressi realizzati tra il 2000 e il 2006 negli investimenti in R&S nell'UE e nella realizzazione dello Spazio Europeo della Ricerca.

La Relazione indica che il numero di ricercatori in Europa sta crescendo e che l'UE attira sempre più ricercatori stranieri e investimenti privati nella R&S provenienti dagli Stati Uniti. Tuttavia, la stagnazione all'1,84% dell'intensità R&S (spesa nel campo della R&S in percentuale del PIL) nell'Europa dei 27 mina l'aspirazione dell'UE a diventare una società basata sulla conoscenza che sia competitiva su scala mondiale.

Nonostante molti Stati membri abbiano migliorato l'efficienza dei propri sistemi di ricerca e abbiano aumentato gli investimenti nel settore, l'UE è ancora ben lontana dal raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona di investire il 3% del PIL nella R&S.

Le prestazioni dell'UE sono ostacolate da una costante insufficienza di investimenti privati nella R&S, dovuta ad una struttura industriale in cui il comparto dell'high tech è più ridotto nell'Unione Europea rispetto agli Stati Uniti. La Relazione mette in luce la necessità per l'UE di cambiare la propria struttura industriale, di puntare di più sull'innovazione e di fare *un maggiore e migliore uso della R&S*.

L'iniziativa del Programma "Europa 2020" *l'Unione dell'innovazione* mira a migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione e migliorare la vita delle persone costruendo società più verdi, sicure ed inclusive.

L'Unione dell'innovazione si focalizza su aree di interesse più vicine alle esigenze dei cittadini come il cambiamento climatico, l'efficienza energetica e il vivere in modo salutare.

Così facendo si aderisce ad un concetto più ampio di *innovazione* non più solo tecnologica ma legata anche a modelli

diversi di *business* e a servizi ritenuti a valore aggiunto per gli utilizzatori.

In una parola: il benessere individuale e collettivo dei cittadini dipende anche dalla qualità della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico.

In tale contesto l'Europa può giocare un ruolo attivo per una serie di tendenze in atto nel comparto della ricerca; infatti la ricerca di alto profilo sempre di più è diventata complessa ed interdisciplinare, costosa e con un maggiore impatto sociale rispetto al passato. Per tali ragioni organizzare la cooperazione ai diversi livelli, coordinare le politiche nazionali ed europee, incrementare le reti e la mobilità di persone e di idee sono divenuti requisiti importanti per lo sviluppo della ricerca moderna in un ambiente globale. Ecco perché si perseguono azioni a livello europeo che evitino frammentazioni o dispersione di energie.

Ecco perché assurge a rilievo nell'Agenda europea la costruzione di uno Spazio Europeo della Ricerca (*European Research Area* - ERA) al fine di perseguire una migliore integrazione e organizzazione dei settori scientifici e tecnologici europei e creare migliori condizioni quadro generali per la ricerca in Europa.

3. La competenza interculturale nella ricerca e nella formazione

Ed è alla luce di tali scenari che al ricercatore e al formatore si richiede, oltre che rafforzare le proprie competenze specifiche, anche di acquisire tendenzialmente competenze interdisciplinari utili alla risoluzione di problemi sempre più complessi e nel dialogo con i propri pari e con la società una nuova competenza: la competenza interculturale.

Infatti nell'ambito della ricerca scientifica sono presenti componenti organizzative ed informali utili alla costruzione di contesti aperti ed interculturali quali per esempio:

- una cultura professionale improntata all'autonomia scientifica, alla responsabilizzazione, alla consapevolezza di appartenere alla comunità scientifica sovra-strutturale (comunità dei ricercatori e degli scienziati) e di ricevere da essa il riconoscimento ultimo del contributo dato;
- una struttura organizzativa che salvaguarda la forte finalizzazione al lavoro per progetti e il grado di coordinamento e controllo operativo tramite l'istituzione di comitati collegiali;
- uno stile di *leadership* partecipativo orientato all'integrazione e all'interscambio continuo;
- relazioni informali e processi informativi incentivati al massimo;
- una "*mentalità cosmopolita*" e la capacità di saper lavorare in gruppi diversificati[3].

Sono modalità che rappresentano il tentativo di trovare una forma specifica per l'*organizzazione della creatività collettiva* e realizzare il dialogo scientifico aperto e a valore sociale ed interculturale.

Inoltre la gestione delle diversità e il dialogo tra le culture rappresentano alcune delle imprescindibili priorità per la futura Società europea che ha scelto un modello di *governance* incentrato sull'*inclusione e coesione sociale* e sulla *sicurezza partecipata* a favore dei propri cittadini.

[3] G. Spagnuolo, *Intercultura e Formazione. I lineamenti teorici e le esperienze*, Franco Angeli, Milano, 2010.

OSSERVATORI

anno I, n. 1, 2011

Osservatorio sulla normativa

Il pacchetto dell'Unione europea per ‹‹migliorare la gestione dei flussi migratori›› e la fragilità delle politiche comunitarie

di Mariaflavia Casatelli

Lo scorso 24 maggio, la Commissaria europea per gli Affari Interni Cecilia Malmstrom ha presentato alla stampa un pacchetto di proposte sul tema dell'immigrazione COM/2011/248, che verranno esaminate il prossimo 9 giugno dal Consiglio Giustizia e Affari Interni.

La comunicazione di Bruxelles racchiude alcune misure atte a gestire il fenomeno migratorio soprattutto a fronte delle recenti agitazioni politiche del mondo arabo e delle conseguenze che queste hanno prodotto proprio nel campo della migrazione e dell'asilo. In particolare, l'Unione sarebbe pronta a creare una politica comune d'asilo entro il 2012, a rafforzare il controllo alle frontiere esterne attraverso il potenziamento di Frontex, a modificare il regolamento dei visti CE n. 539/2001 del Consiglio con l'introduzione di una clausola di salvaguardia che dovrebbe consentire la reintroduzione dell'uso dei visti ‹‹*in caso di improvvisi aumenti di flussi migratori*››, ad avviare un partenariato con i paesi del mediterraneo meridionale, affinchè siano adottate tutte le misure necessarie per prevenire l'immigrazione irregolare e consentire il rientro dei cittadini che non hanno titolo per rimanere in Europa. Sostanzialmente, l'UE si impegna

da un lato a garantire assistenza a tutti i cittadini stranieri che ne hanno bisogno attraverso la protezione umanitaria e l'asilo, dall'altro a controllare le frontiere per impedire l'ingresso selvaggio dei migranti economici.

Nella introduzione alla Comunicazione comunitaria si legge che ‹‹*lo sviluppo della politica di migrazione dell'UE continua ad essere ostacolato da sfide notevoli. La vulnerabilità di alcune parti delle frontiere esterne dell'Unione, specialmente nel Mediterraneo meridionale e al confine terrestre tra Grecia e Turchia, ne è un chiaro esempio*››. Il contesto geopolitico attuale e le questioni emergenziali degli ultimi mesi costituiscono sicuramente un limite all'evoluzione positiva di tali politiche. Gli esodi massicci provenienti dai Paesi nordafricani hanno infatti esposto l'Europa e, soprattutto alcuni suoi paesi tra cui il nostro, a sforzi abbastanza gravosi soprattutto in termini di accoglienza. Ma i riflessi della primavera araba sul vecchio continente inducono anche ad un momento di riflessione sulle previsioni normative sovranazionali. La dimensione europea del fenomeno migratorio è abbastanza recente; probabilmente anche per tale ragione è ancora relativamente fragile: si consideri che, come noto, solamente con l'Atto unico europeo del 1986 vi si è dato rilievo e che nei periodi antecedenti, l'Europa non aveva avvertito l'esigenza di porre in essere politiche migratorie comuni, in quanto l'immigrazione era ancora in una fase sostanzialmente embrionale, lontana da esigenze che necessitavano una sua tutela in senso comunitario.

Si tralasciano in questa sede le tappe fondamentali che hanno contraddistinto la politica dell'Unione nella materia dell'immigrazione e che hanno quindi contribuito all'evoluzione del diritto europeo dell'immigrazione, per soffermarsi sugli interventi più recenti, che costituiscono il background su cui si innestano i tentativi di revisione.

Le ambizioni di una politica comune in materia di immigrazione sono recentemente riemerse nella Comunicazione 2008/359 avente ad oggetto ‹‹*Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*››. Tale comunicazione era improntata su tre aspetti fondamentali, quali la prosperità, la solidarietà e la sicurezza. In merito alla prosperità, l'Unione

avrebbe dovuto muoversi tenendo in considerazione il contributo che l'immigrazione porta allo sviluppo sociale ed economico dell'intera Europa, predisponendo, perciò, delle misure e delle regole certe, chiare e non discriminatorie, anche attraverso degli interventi di assistenza e sostegno direttamente nei paesi di origine degli immigrati, in linea con il Trattato di Lisbona. Il principio di solidarietà si fonderebbe invece su di un coordinamento tra gli Stati membri e la cooperazione con i Paesi terzi, al fine di combattere l'immigrazione clandestina, attraverso forme di partenariato realizzabili con accordi anche bilaterali. L'ultimo punto, la sicurezza, non poteva non essere agganciata a forme di controllo delle frontiere, come strumento per la lotta alla immigrazione illegale, accompagnata da una seria e comune politica dei visi di ingresso.

Tra le più attuali iniziative comunitarie a sostegno di quella politica comune in materia di immigrazione ed asilo, è da annoverare la proposta francese di un Patto europeo sull'immigrazione ed asilo, divenuta realtà nel 2008, con la sua adozione da parte del Consiglio europeo. Definito da Brice Hortefeux (Presidente del Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'Unione europea per le questioni in materia di asilo e immigrazione) come ‹‹*il giusto compromesso di cui l'Europa ha bisogno*››, il Patto rifiuta ‹‹*ogni approccio estremo, di chiusura totale o di apertura senza limiti*››, in vista di una strategia comune nella disciplina delle questioni dell'immigrazione e dell'asilo che non abbandona quella logica binaria tra integrazione e lotta alla clandestinità, da sempre elemento caratterizzante le politiche migratorie europee.

In un momento storico come quello odierno, dunque, non sono più sufficienti le singole politiche nazionali per far fronte ai fenomeni migratori in costante crescita e alla lotta alla clandestinità, ma appare oltremodo necessaria una politica europea comune, messa in essere dalle istituzioni dell'Unione che sia in grado di stabilire, con norme certe e vincolanti, discipline omogenee per la gestione e la risoluzione delle problematiche inerenti l'immigrazione. D'altra parte, però, occorre fare i conti con gli Stati membri spesso restii a cedere parte della loro sovranità

in vista della realizzazione di una dimensione europea del fenomeno migratorio.

Il nostro Paese addirittura sembra contravvenire agli orientamenti comunitari, anche di natura giurisprudenziale. ‹‹*C'è stato un intervento della Corte di Giustizia europea che ha creato un po' di confusione rendendo di fatto impossibile l'espulsione diretta dei clandestini*", ma "*è una norma che voglio introdurre assolutamente, perchè è l'unico modo per contrastare in modo efficace l'immigrazione irregolare*››. Queste le parole del Ministro dell'Interno in occasione di una conferenza stampa svoltasi a Milano qualche giorno fa. Una promessa fatta e mantenuta, verrebbe da dire. Nel Consiglio dei Ministri n. 139 del 19/05/2011 il Ministro Maroni, infatti, ha sottoposto all'assemblea l'esame di un provvedimento urgente sul tema dell'immigrazione, per il completamento dell'attuazione della Direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari e per il recepimento della Direttiva 2008/115/CE avente ad oggetto il rimpatrio dei cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale. L'intento del Ministro dell'Interno sembrerebbe quello di vanificare gli effetti della sentenza della Corte di Giustizia europea del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, con cui è stata bocciata la norma italiana che prevede il reato di clandestinità in quanto contraria alla direttiva europea sui rimpatri dei clandestini. Il richiamo che questa Corte ha mosso all'Italia, sulla necessaria conformità delle norme nazionali a quelle europee in materia di immigrazione, sembra non aver toccato affatto le politiche migratorie italiane. Così come non sembra siano state sufficientemente considerate le recentissime sentenze della Corte di Cassazione n. 1594/2011 e n. 1606/2011 che, in ossequio a quanto indicato nella sentenza della Corte europea, hanno stabilito che giudici nazionali sono tenuti a disapplicare le norme incriminatrici di cui all'art. 14, commi 5ter e 5 quater d.lgs. n. 286/1998, recanti disposizioni sul reato di clandestinità. Decisioni estremamente rilevanti peraltro, sia sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, ancorchè straniero, sia sotto quello del delicato rapporto tra strumenti normativi nazionali e sovranazionali. Bruno Nascimbene, illustre esponente della dottrina giuspubblicistica, in un suo recente contri-

buto sul Sole 24 ore, evidenzia molto bene proprio il rapporto tra la Direttiva rimpatri e la legislazione nazionale, sostenendo addirittura che già il pacchetto sicurezza del 2009 assumerebbe un profilo di infrazione, in quanto ‹‹*uno Stato, nelle more della trasposizione di una direttiva, deve astenersi dall'adottare misure che, scaduto il termine di recepimento (nella specie, il 24 dicembre 2010) potrebbero pregiudicare lo scopo della stessa*››.

Occorrerà riflettere, nei giorni a seguire, sulla congruità delle recenti iniziative legislative italiane sia con la sentenza della Corte Europea sia con il pacchetto di proposte sul tema dell'immigrazione presentate dalla Commissione europea lo scorso 4 maggio. Ma si dovrà anche pensare alla fattibilità del recente piano di azione dell'Unione che, sebbene dettato da ragioni contingenti, dovrebbe significare un Europa meno fragile e meno vulnerabile, libera dal peso degli individualismi nazionali nella garanzia e nella tutela della condizione giuridica dello straniero extracomunitario.

anno I, n. 1, 20011

Osservatorio sulla giurisprudenza

La gradualità della direttiva rimpatri e il Testo unico in materia di immigrazione

Nuovi scenari

di Pamela Martino

Corte di Giustizia dell'Unione europea (Prima Sezione). Sentenza 28 aprile 2011, causa C 61/11 PPU.

Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia – Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Art. 15 e 16 – D.Lgs. 286/1998 che prevede la reclusione per i cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare in caso di inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro – Disapplicazione.

La Corte riconosce effetto diretto agli art. 15 e 16 della direttiva 2008/115/CE che lo Stato italiano non ha recepito entro il termine fissato. La Corte afferma, inoltre, che l'art. 8, c. 4, della direttiva rimpatri consente allo Stato di adottare tutte le misure coercitive necessarie ad eseguire la decisione di rimpatrio mediante l'allontanamento dello straniero, comprese misure di carattere penale purché esse siano compatibili con il diritto dell'Unione e non siano tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva privandola così del suo effetto utile. Ne deriva che l'art. 14, c. 5-*ter* del d.lgs. 286/1998, prevedendo una pena detentiva in caso di inottemperanza al primo ordine di allontanamento rivolto a un cittadino di un paese terzo che permanga irregolarmente sul territorio nazionale, compromette la realizzazione dell'obiettivo

della direttiva e, dunque, deve essere disapplicato dal giudice del rinvio.

1. – L'8 maggio 2004 il Prefetto di Torino ha emanato un decreto di espulsione nei confronti di Hassen El Dridi, cittadino di un paese terzo, entrato illegalmente in Italia e privo di permesso di soggiorno. In esecuzione di tale decreto, il questore di Udine il 21 maggio 2010 ha emesso un ordine di allontanamento dal territorio nazionale entro cinque giorni in ragione dell'indisponibilità di documenti di identificazione, di un mezzo di trasporto per il rimpatrio nonché di un luogo in cui ospitarlo dato il sovraffollamento del centro di permanenza temporanea, notificato a El Dridi in pari data. Accertato, il 29 settembre 2010, che l'immigrato irregolare non si era conformato al suddetto ordine di allontanamento, El Dridi è stato condannato dal Tribunale di Trento, a seguito di giudizio abbreviato, alla pena di un anno di reclusione per il reato di cui all'art. 14, comma 5 *ter*, del decreto legislativo n. 286/1998, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

El Dridi ha impugnato la decisione dinanzi alla Corte d'appello di Trento, la quale «s'interroga sulla possibilità di disporre una sanzione penale, nel corso della procedura amministrativa di rimpatrio di uno straniero, per inosservanza di una delle fasi di tale procedura; una simile sanzione sembra, infatti, contraria al principio di leale cooperazione, al conseguimento degli scopi della direttiva 2008/115 e al suo effetto utile, nonché ai principi di proporzionalità, di adeguatezza e di ragionevolezza della pena. Essa precisa, al riguardo, che la sanzione penale di cui all'art. 14, comma 5 ter, del decreto legislativo n. 286/1998 interviene dopo l'accertata violazione di un passaggio intermedio della procedura graduale di attuazione della decisione di rimpatrio, prevista dalla direttiva 2008/115, ovverosia l'inottemperanza al solo ordine di allontanamento. Potendo andare da uno a quattro

anni, la pena della reclusione sarebbe connotata, peraltro, da un carattere di estremo rigore» (punti 23-24 sentenza in commento).

A seguito di tali considerazioni, la Corte d'appello di Trento sottopone, previa sospensione del procedimento, alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale (*ex* art. 267 del TFUE) fondata sulla possibilità che gli art. 15 e 16 della direttiva 2008/115 (c.d. direttiva rimpatri) ostino: in primo luogo, ad una normativa di uno Stato membro che preveda la pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare in quanto, in violazione dell'ordine di abbandonare il territorio nazionale entro il termine fissato, permane su tale territorio senza giustificata ragione, ovvero che venga sanzionata penalmente la violazione di un passaggio intermedio della procedura amministrativa di rimpatrio ricorrendo al massimo rigore coercitivo sul piano amministrativo; in secondo luogo, alla possibilità che venga comminata la pena detentiva fino a quattro anni in caso di inosservanza del primo ordine di allontanamento emanato dall'autorità amministrativa.

Accolta la domanda del giudice remittente di sottoporre il rinvio pregiudiziale al procedimento d'urgenza *ex* art. 104 *ter* del Regolamento di procedura della Corte, dato che Hassen El Dridi è in stato di detenzione, la Corte di Giustizia ha deciso che la direttiva suddetta «recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in particolare i suoi artt. 15 e 16, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo».

2. – L'attuazione della normativa comunitaria in materia di immigrazione illegale (tra gli altri, sulla materia nel suo complesso si vedano: G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006;

G. Papagianni, *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2006; G. Caggiano, *L'integrazione europea "a due velocità" in materia di immigrazione legale e illegale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2008, 1098 ss.; A. Lang, *La politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2003, 698 ss.; sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia si veda, tra gli altri, G. Scaccia (cur.), *Lo straniero nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25-26 settembre 2008, in www.cortecostituzionale.it) in direzione della tutela dei diritti e, al contempo, dell'esigenza di controllare l'immigrazione, se, per un verso, evidenzia la tendenza degli Stati membri a preservare la propria competenza sulla disciplina degli aspetti sostanziali, per altro verso sottolinea l'inadeguatezza degli strumenti nazionali di contrasto del fenomeno rispetto agli obiettivi generali di sicurezza, in particolar modo sul terreno degli aspetti amministrativi e delle garanzie processuali. In tale quadro vanno inseriti la direttiva rimpatri e il percorso giurisprudenziale della Corte di Giustizia conclusosi con la sentenza in commento.

Su sollecitazione del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2005 con riguardo all'istituzione «di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità» (cons. 2, direttiva), e in considerazione dell'esigenza di «norme chiare, trasparenti ed eque per definire una politica di rimpatrio efficace quale elemento necessario di una politica d'immigrazione correttamente gestita» (cons. 4), la direttiva «stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale» (art. 1). La direttiva, dunque, persegue il duplice obiettivo di garantire l'effettività dei rimpatri dei cittadini extracomunitari che soggiornino irregolarmente

nell'UE passando per la fissazione di standard e procedure uniformi, e di assicurare che le procedure di rimpatrio siano espletate nel rispetto dei diritti fondamentali degli immigrati irregolari, ispirata come è alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di tutela della libertà personale dello straniero durante la procedura di rimpatrio *ex* art. 5, c. 1, lett. f) CEDU. Il bilanciamento tra la necessità di controllare i flussi migratori con uniformi procedure di rimpatrio e la tutela dello straniero nell'ambito delle stesse emerge con chiarezza dall'art. 4, c. 2 e 3, della direttiva che «lascia impregiudicate le disposizioni più favorevoli ai cittadini di paesi terzi previste dall'*acquis* comunitario in materia di immigrazione e di asilo» e «la facoltà degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli alle persone cui si applica, purché compatibili con le norme in essa stabilite». Gli Stati membri sono tenuti, quindi, al rispetto delle norme comuni e non possono derogarvi applicando regole più severe.

La direttiva disciplina nel dettaglio la procedura "graduale" da seguire per il rimpatrio: il rimpatrio volontario è preferibile al rimpatrio coattivo (cons. 10); le «decisioni di rimpatrio» emanate dagli Stati membri devono fissare un termine per la partenza volontaria da 7 a 30 giorni, benché lo Stato membro possa concedere caso per caso un termine più lungo o fissare un termine più breve o non concedere alcun termine «[s]e sussiste il rischio di fuga o se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta o se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale» (art. 7, c. 4); le decisioni di rimpatrio possono essere integrate da «obblighi diretti a evitare il rischio di fuga, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria adeguata, la consegna di documenti o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo» (art. 7, c. 3); qualora l'interessato non sia partito volontariamente nel termine fissato lo Stato può procedere all'esecuzione coattiva della decisione di rimpatrio previa emanazione da parte dell'autorità amministrativa e giudiziaria di un ordine di allontanamento (art. 8); gli Stati membri possono ricorrere, in ultima istanza, a misure

coercitive finalizzate all'allontanamento di un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza purché siano proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza e siano attuate in osservanza dei diritti fondamentali, della dignità e dell'integrità fisica del cittadino di un paese terzo interessato (art. 8, c. 4); laddove non sia possibile eseguire l'allontanamento coattivo nell'immediato e non possano essere «efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento» quando esiste un rischio di fuga o l'interessato ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento (art. 15); il trattenimento in appositi Centri di permanenza temporanea «ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio» (art. 15, c. 1) in conformità alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in base alla quale una persona sottoposta a procedura di espulsione o di estradizione non può essere trattenuta oltre un termine ragionevole ovvero oltre il tempo necessario per raggiungere lo scopo perseguito (Corte eur. D.U, sentenza Saadi c. Regno Unito del 29 gennaio 2008, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 72 e 74) e all'ottavo dei «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» adottati il 4 maggio 2005 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in base al quale il trattenimento ai fini dell'allontanamento deve essere quanto più breve possibile (cons. 3, direttiva); la durata massima del provvedimento è di sei mesi prorogabili sino ad un massimo di 18 «nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa: a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o b) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi» (art. 15, c. 6).

In altri termini, la direttiva suggerisce un sistema di misure graduali, da quella meno restrittiva per la libertà dell'interessato – la concessione di un termine per la partenza volontaria – a quella più limitativa di tale libertà – la

collocazione in apposito centro –, e l'obbligo per gli Stati membri di osservare il principio di proporzionalità nel corso della procedura, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare e, in particolare, di limitare la durata massima della privazione della libertà nell'ambito della procedura di rimpatrio: a tale ultimo proposito con la sentenza 30 novembre 2009, causa C 357/09 PPU, *Kadzoev*, in Racc. pag. I 11189, punto 56, la Corte ha precisato che il termine di 18 mesi fissato dalla direttiva per la privazione della libertà personale dello straniero durante la procedura di rimpatrio deve considerarsi un termine *tassativo*, inviando un monito agli Stati membri che nel quadro del bilanciamento suddetto alla scadenza del termine fissato dalla direttiva la tutela della libertà personale non soccombe rispetto all'esigenza della gestione dei flussi migratori: l'art. 15 della direttiva «non consente, quando il periodo massimo di trattenimento previsto da tale direttiva sia scaduto, di non liberare immediatamente l'interessato, in quanto egli non è in possesso di validi documenti, tiene un comportamento aggressivo e non dispone di mezzi di sussistenza propri né di un alloggio o di mezzi forniti dallo Stato membro a tal fine».

3. – Idonea a spiegare effetti diretti nell'ordinamento degli Stati membri (gli artt. 15 e 16 della direttiva sono incondizionati e sufficientemente precisi da non richiedere ulteriori specifici elementi perché gli Stati membri li possano mettere in atto), nel caso in cui il legislatore nazionale non provveda al recepimento entro il termine del 24 dicembre 2010, la direttiva rimpatri non è stata recepita dall'ordinamento italiano nel quale la materia dell'immigrazione è disciplinata dal d.lgs. 286/1998 in base al quale la procedura di espulsione amministrativa, a differenza di quanto stabilito dalla direttiva, prevede un decreto di espulsione del prefetto, cui il questore dà esecuzione con l'accompagnamento alla frontiera del soggetto interessato, la decisione di trattenere lo straniero qualora l'esecuzione non sia immediatamente possibile e, se lo straniero non può essere trattenuto, l'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale entro 5 giorni, pena la reclusione da uno a 4 anni (art.

14, commi 5-*ter*, d.lgs. 286/1998: «Lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5 bis, è punito con la reclusione da uno a quattro anni se l'espulsione o il respingimento sono stati disposti per ingresso illegale nel territorio nazionale ..., ovvero per non aver richiesto il permesso di soggiorno o non aver dichiarato la propria presenza nel territorio dello Stato nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, ovvero per essere stato il permesso revocato o annullato». Sulla disciplina italiana in materia di immigrazione si vedano: G.L. Gatta, *Immigrazione e delitti contro l'amministrazione della giustizia nel pacchetto sicurezza*, in *Diritto penale e processo*, n. 11, 2009, 1323 ss.; A. Caputo, *Ingiustificata inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore*, in S. Corbetta, A. Della Bella, G.L. Gatta (cur.), *Sistema penale e "sicurezza pubblica": le riforme del 2009*, Milano, Ipsoa, 2009, 283 ss.; C. Morselli, *Diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Troina, Kore University Press, 2009). Entrambe le normative, interna e comunitaria, contemplano l'ipotesi della inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio nazionale entro il termine stabilito, ma se la direttiva in tal caso prevede il trattenimento della persona interessata, previa valutazione dell'inapplicabilità di misure meno coercitive, ai sensi del t.u. suddetto detto comportamento configura una fattispecie di reato punibile con la reclusione sino a 4 anni eludendo, secondo la Corte, le garanzie stabilite dalla direttiva e pregiudicandone ogni effetto utile – principio che impone l'applicazione e l'interpretazione delle norme comunitarie funzionali al perseguimento delle loro finalità anche oltre il dato letterale –, in violazione del principio di leale cooperazione dello Stato italiano con le istituzioni europee. Ne consegue l'illegittimità comunitaria delle norme incriminatrici suddette che devono essere disapplicate dal giudice ordinario in ragione del loro contrasto con il diritto comunitario.

In virtù della mancata esecuzione della direttiva, i singoli sono legittimati a invocare contro lo Stato membro inadempiente le disposizioni di una direttiva che appaiano sufficientemente dettagliate da considerarsi direttamente

applicabili, come gli art. 15 e 16 della direttiva suddetta (si vedano sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall*, in Racc. pag. 723, punto 46, e 3 marzo 2011, causa C 203/10, *Auto Nikolovi*, punto 61, reperibile in www.curia.europa.eu). Come ha sottolineato l'Avvocato generale ai paragrafi 22-28, non incide su tale conclusione l'art. 2, n. 2, lett. b), di detta direttiva, ai sensi del quale gli Stati membri possono decidere di non applicare la direttiva ai cittadini di paesi terzi sottoposti a rimpatrio, qualora l'obbligo di rimpatrio sia inflitto come sanzione penale o in conseguenza di una sanzione penale in base alla legislazione nazionale, o sottoposti a procedura di estradizione. Senza considerare, inoltre, che secondo l'Avvocato generale (28), lo Stato membro che non abbia recepito la direttiva non potrebbe beneficiare dei diritti dalla stessa derivanti, come quello di limitare il campo di applicazione *ratione personae* della direttiva stessa.

Peraltro, fermo restando che la Corte non è competente a interpretare il diritto nazionale (v., in tal senso, Corte giust., sent. 10-1-2006, causa C 222/04, *Cassa di risparmio di Firenze e al.*, in Racc. pag. I 289, punto 63, nonché Corte giust., sent. 17-3-2001, cause riunite C 128/10 e C 129/10, *Naftiliaki Etaireia Thasou e Amaltheia I Naftiki*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 40), gli art. 13 e 14 del d.lgs. 286/1998 non definiscono l'obbligo di rimpatrio come una sanzione penale o una conseguenza della sanzione penale: sia il decreto di espulsione che l'ordine di allontanamento del questore, infatti, sono provvedimenti amministrativi adottati in ragione del soggiorno irregolare dell'immigrato interessato e svincolati dalla condanna penale inflitta allo stesso. Nel caso di specie l'obbligo di rimpatrio risulta, nel procedimento principale, da un decreto del prefetto di Torino dell'8 maggio 2004, e il procedimento penale nei confronti del Sig. El Dridi non ne costituisce la causa, ma è la conseguenza della sua mancata esecuzione. Inoltre, le sanzioni penali di cui a detta disposizione non concernono l'inosservanza del termine impartito per la partenza volontaria dato che, benché il decreto di espulsione del Prefetto di Torino integri una decisione di rimpatrio come definita dall'art. 3, c. 4, della direttiva, la

procedura di allontanamento prevista dalla normativa italiana in discussione nel procedimento principale (d.lgs. 286/1998) differisce da quella stabilita dalla direttiva, in quanto non prevede un termine per la partenza volontaria.

La sentenza della Corte di Lussemburgo si pone in linea di continuità con la paventata illegittimità comunitaria delle norme incriminatrici del Testo Unico in materia di immigrazione (F. Viganò, L. Masera, *Inottemperanza dello straniero all'ordine di allontanamento e "direttiva rimpatri" UE: scenari prossimi venturi per il giudice penale italiano*, in *Cassazione penale*, 2010, 1710 ss.; F. Viganò, *Direttiva rimpatri e delitti di inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore*, Relazione ad un incontro di studio in data 20 dicembre 2010 presso il Tribunale di Milano reperibile in *www.penalecontemporaneo.it*; A. Natale, *La direttiva 2008/115/CE e i reati previsti dall'art. 14 D.lgs. n. 286/1998 – Orientamenti giurisprudenziali – Disapplicazione della norma interna contrastante con direttiva comunitaria*, in *www.penalecontemporaneo.it*; A. Caputo, *Immigrazione e sistema penale*, in *http://appinter.csm.it/incontri/relaz/21209.pdf)* e con le prime pronunce di giudici interni in tal senso (si veda la sentenza del Tribunale di Torino, Sez. IV penale, 5 gennaio 2011).

Come già sottolineato, la direttiva persegue l'obiettivo di garantire la libertà personale dello straniero contro limitazioni arbitrarie, ma non contempla l'ipotesi di limitazioni di tal genere derivanti dall'inflizione di una sanzione di carattere penale come quella prevista dalla normativa italiana. La direttiva, senza pretese di esaustività con riguardo alle misure coercitive utilizzabili dagli Stati al fine di eseguire la decisione di rimpatrio (art. 8, n. 1), si concentra in particolare agli artt. 15-18 su una misura in particolare ovvero il trattenimento a fini di allontanamento potenzialmente suscettibile di costituire una violazione dell'art. 6 CEDU. Distinguendo il trattenimento a fini di allontanamento dalla privazione della libertà individuale derivante da un procedimento penale (arresto, detenzione cautelare, reclusione), sembrerebbe che il combinato disposto degli art. 8, n. 1, e degli art. 15 e 16 della suddetta direttiva stabiliscano un obbligo di agire a carico dello Stato membro affinché venga eseguita la decisione di rimpatrio e di astenersi

dall'adozione di misure che compromettano l'esecuzione della decisione. Tuttavia, la pena della reclusione prevista dal d.lgs. del 1998 non è destinata a dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, perché costituisce una misura repressiva dell'ordinamento italiano che anzi impedisce l'esecuzione della decisione di rimpatrio e, quindi, il proposito della direttiva. La previsione nella normativa italiana di sanzioni detentive a seguito dell'inosservanza da parte dello straniero di un ordine di allontanamento estende il quadro delle limitazioni della libertà personale dell'immigrato irregolare consistenti nel trattenimento in via amministrativa nei centri di permanenza temporanea disciplinato dalla direttiva (art. 16). È tale estensione a procurare l'elusione delle garanzie contenute nella direttiva a tutela della libertà personale dello straniero mediante l'inflizione di una pena detentiva. Inoltre, tale pena detentiva, prevista dal legislatore italiano come esito di una condanna penale e comminata nel corso di un parallelo procedimento di espulsione amministrativa, priva della libertà personale lo straniero interessato potenzialmente per un periodo superiore ai 18 mesi fissati dall'art. 15, c. 6, della direttiva, senza considerare, infine, che tale limite è suscettibile di essere quasi certamente violato qualora si consideri la successione temporale di provvedimenti di detenzione amministrativa nei centri di permanenza temporanea – che nell'intento della direttiva non costituiscono misure sanzionatorie della mancata partenza volontaria, ma sono concepiti come funzionali al perseguimento dell'obiettivo di assicurare l'allontanamento dello straniero – e privazioni della libertà personale conseguenti alla commissione di reati *ex* art. 14, comma 5-*ter* e 5-*quater*, d.lgs. 286/1998. I due canali di privazione della liberà personale dello straniero, di derivazione nazionale e comunitaria, potrebbero convivere nella misura in cui la pena detentiva prevista dalla normativa italiana fosse comminata a seguito della commissione di un comportamento lesivo di altri interessi rispetto a quelli tutelati dalla procedura amministrativa di espulsione. Ma, al contrario, la sanzione penale consegue alla mera inosservanza di un provvedimento che costituisce parte integrante di tale procedura, inosservanza peraltro che non integra condotte

criminose tese a ostacolare l'esecuzione del rimpatrio, ma una condotta consistente nella mancata partenza volontaria entro il termine fissato, ricondotta a fattispecie di reato al fine di rendere effettiva la procedura di espulsione mediante una privazione della libertà personale abbastanza lunga da consentire al questore di eseguire materialmente l'allontanamento coattivo.

Non si può sostenere, inoltre, che tale misura sanzionatoria consegua all'esigenza di tutelare interessi diversi da quelli preservati dalla direttiva ovvero riconducibili alla forza obbligatoria dei provvedimenti della pubblica autorità. Tale orientamento è stato sposato dalla Corte costituzionale italiana che, nella sentenza n. 22/2007, pur salvando le norme incriminatrici *ex* art. 15, c. 5-*ter*, ha ricondotto le finalità della norma interna a quella della direttiva comunitaria ovvero «il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale» (p.7.2) che ciascuno Stato membro è obbligato, salvo deroga in senso più favorevole per lo straniero, a bilanciare con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dello straniero sottoposto alla procedura di rimpatrio.

4. – A differenza della normativa italiana, la direttiva UE privilegia e incentiva la partenza volontaria del cittadino di paese terzo irregolare e concepisce il trattenimento come ultima *ratio*, utilizzabile quando altre misure meno afflittive siano inadeguate a garantire il rimpatrio e ammesso che le condizioni che giustificano il trattenimento sussistano per la durata dello stesso. Il contrasto della normativa italiana con il diritto comunitario passa, inoltre, dal campo amministrativo a quello penale, nello specifico all'inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore che il legislatore italiano considera il principale strumento di contrasto dell'immigrazione clandestina. La direttiva, peraltro, non vieta allo Stato membro di prevedere come reato l'inosservanza della decisione di rimpatrio (art. 6 direttiva) o dell'ordine di allontanamento (art. 8) – non essendo peraltro in discussione la scelta del legislatore nazionale di introdurre una risposta sanzionatoria penale rispetto a tali provvedimenti –, ma l'ordinamento italiano

sanziona con la reclusione da uno a quattro anni la fattispecie dell'inosservanza del primo ordine di allontanamento e da uno a cinque anni quella dell'ordine reiterato, sanzioni che ricadono nella sfera di applicazione della direttiva che prevede solamente il ricorso alle misure coercitive suddette e in *extrema ratio* il trattenimento in un centro di permanenza temporanea per un periodo massimo di 18 mesi. In discussione è, quindi, la legittimità della derivazione della risposta sanzionatoria italiana dall'inottemperanza a provvedimenti difformi dal meccanismo già garantito imposto dalla direttiva comunitaria. La Corte sottolinea perciò che, benché la legislazione penale rientri nella competenza degli Stati membri e la direttiva rimpatri consenta a questi ultimi di adottare misure anche penali nel caso in cui le misure coercitive non abbiano prodotto l'allontanamento, gli Stati membri sono sempre tenuti al rispetto del diritto dell'Unione (Corte giust., sent. 11-11-1981, causa 203/80, *Casati*, in Racc. pag. 2595, punto 27; Corte giust., sent. 2-2-1989, causa 186/87, *Cowan*, in Racc. pag. 195, punto 19, e Corte giust., sent. 16-6-1998, causa C 226/97, *Lemmens*, in Racc. pag. I 3711, punto 19) non potendo, dunque, applicare una normativa penale che comprometta il perseguimento degli obiettivi perseguiti da una direttiva privandola dei suoi effetti. Infatti, ai sensi rispettivamente del secondo e del terzo comma dell'art. 4, n. 3, TUE, gli Stati membri, in particolare, «adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» e «si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione», compresi quelli perseguiti dalle direttive (punto 56 sentenza in commento).

Atteso che gli Stati membri hanno facoltà, conformemente ai principi e agli obiettivi della direttiva, di adottare una normativa di disciplina delle situazioni in cui le misure coercitive non consentano di allontanare un cittadino di Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare, la Corte afferma, quindi, che «gli Stati membri non possono introdurre, al fine di ovviare all'insuccesso delle misure coercitive adottate per procedere all'allontanamento coattivo conformemente all'art. 8, n. 4, di

detta direttiva, una pena detentiva, come quella prevista all'art. 14, comma 5 ter, del decreto legislativo n. 286/1998, solo perché un cittadino di un paese terzo, dopo che gli è stato notificato un ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro e che il termine impartito con tale ordine è scaduto, permane in maniera irregolare nel territorio nazionale. Essi devono, invece, continuare ad adoperarsi per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, che continua a produrre i suoi effetti. Una tale pena, infatti, segnatamente in ragione delle sue condizioni e modalità di applicazione, rischia di compromettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito da detta direttiva, ossia l'instaurazione di una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare» (punti 58-59 sentenza in commento). Pare, dunque, che con la sentenza in commento la Corte di Giustizia abbia colto l'occasione per recuperare terreno sul binario della tutela dei diritti rispetto a quello "veloce" del controllo dell'immigrazione che la stessa direttiva rimpatri per certi versi aveva favorito (si pensi all'art. 5 in base al quale «Nell'applicazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono *nella debita considerazione*: a) l'interesse superiore del bambino; b) la vita familiare; c) le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato»; si veda in proposito A. Algostino, *La direttiva "rimpatri": la fortezza Europa alza le mura*, in www.forumcostituzionalle.it) favorendo la definizione di uno spazio di manovra autonomo del legislatore statale.

In ragione della giurisprudenza comunitaria e nazionale che stabilisce la primazia del diritto comunitario sul diritto interno, è il giudice delle controversie pendenti a dover dare applicazione alle fonti comunitarie dotate di applicabilità diretta (Corte cass., sez. III, sent. 12-2-2008, n. 3269; Corte cass., sez. III, sent. 12-2-2008, n. 13816) nonché al diritto interno in conformità al diritto comunitario, eventualmente disapplicando le norme interne con esso incompatibili: infatti, se da un lato la Corte di Giustizia ha dichiarato che spetta ai giudici nazionali interpretare «il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, 3

comma del Trattato» (Corte giust., sent. 13-11-1990, causa C-106/89, *Marleasing*, in Racc. pag. 4135), la Corte costituzionale nella s. 389 del 1989 ha asserito che, dato che vi è immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie immediatamente applicabili, in caso di contrasto tra la normativa nazionale e quella comunitaria è necessario procedere alla disapplicazione della norma interna. Il giudice del rinvio, infatti, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, dovrà disapplicare le disposizioni nazionali contrarie all'obiettivo della direttiva e tener conto del principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite che fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (punto 61, sentenza in commento). Ciò implica che la disapplicazione della norma sanzionatoria avrà i suoi effetti anche sulle sentenze passate in giudicato: il 29 aprile 2011, infatti, il Tribunale di Milano, Sez. XI, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia e richiamando la sentenza della Corte cass., Sez. 7, sent. 6-3-2008, n. 21579 – in base alla quale «il giudice nazionale deve attenersi alla conclusione vincolante resa dalla Corte di Giustizia in quanto, ai sensi dell'art. 164 del trattato CEE, l'interpretazione del diritto comunitario da parte della Corte ha efficacia vincolante per tutte le Autorità giurisdizionali o amministrative degli Stati membri, anche ultra partes. Una sentenza della Corte interpretativa di una norma comunitaria, infatti, si incorpora nella stessa e ne integra il precetto con immediata efficacia con quella comunitaria» –, ha disapplicato la norma incriminatrice affermando che a ciò è tenuto anche il giudice dell'esecuzione che, chiamato a decidere sull'istanza della revoca, *ex* art. 673 c.p.p., della sentenza di condanna per il reato in oggetto, passata in giudicato prima della pronuncia della Corte di Giustizia, deve ordinarne la revoca disponendo la conseguente scarcerazione del detenuto.

L'applicazione diretta, con conseguente disapplicazione della norma interna, non lasciando alcun dubbio interpretativo, esonera il giudice interno dal sollecitare l'intervento pregiudiziale della Corte di Giustizia (Corte cass., sez. III, sent. 1-7-1999, n. 9983; Corte giust., sent. 6-10-1982, causa C-283/81, *Cilfit*, in Racc. pag. 3415) e non consente di procedere all'arresto

per inottemperanza ai provvedimenti amministrativi perché il fatto non costituisce reato (G. Amato, *Un sistema incompatibile con la direttiva Ue perché non privilegia il rimpatrio volontario*, in *Guida al diritto*, n. 5-2011, 24 ss.), indipendentemente dalla circostanza che l'ordine del questore inadempiuto sia antecedente o successivo al 24 dicembre 2010 ovvero alla data entro la quale l'ordinamento italiano avrebbe dovuto conformarsi alla direttiva.

Sarebbe certamente auspicabile, come sollecitava la Corte costituzionale italiana nella suddetta s. n. 389, un intervento del legislatore volto a modificare o abrogare la norma interna disapplicata al fine di garantire la certezza del diritto e bonificare l'ordinamento interno da incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie.

anno I, n. 1, 2011

Osservatorio sulla normativa

La "déchéance de nationalité" nelle proposte di modifica della normativa sulla cittadinanza e l'immigrazione francese

di Massimo Rubechi

In occasione della presentazione del nuovo prefetto dell'Isère effettuata il 30 luglio 2010, Nicolas Sarkozy ha lanciato la proposta di togliere la cittadinanza francese agli stranieri che l'abbiano ottenuta da meno di dieci anni qualora abbiano attentato alla vita di un poliziotto, di un gendarme o di ogni altro depositario dell'autorità pubblica.

La dichiarazione, dai toni sensazionalisti, ha fatto seguito agli eventi avvenuti nei giorni precedenti a Grenoble, caratterizzati da scontri particolarmente violenti tra la polizia e i giovani di una banlieue, conseguenti all'uccisione di un rapinatore di origine straniera.

Proprio in quest'ottica si pone la misura che il governo ha tentato di introdurre, poiché le periferie cittadine, oltre al caso che ha dato il via alle dichiarazioni di Sarkozy, sono state teatro nei mesi passati di scontri anche gravi tra le forze dell'ordine e i cittadini residenti e poiché spesso erano coinvolti immigrati ovvero francesi naturalizzati.

La possibile modifica dell'articolo 25 del codice civile francese che viene richiamata solleva dei seri dubbi di costituzionalità relativi all'introduzione di una misura che potrebbe essere considerata discriminatoria, in ragione della disparità di trattamento fra cittadini basata sulla loro provenienza originaria che potrebbe venire a determinarsi in seguito alla sua applicazione.

La proposta ha suscitato numerose polemiche sin dal suo lancio e nei mesi successivi e ha creato forti tensioni anche

all'interno dell'Ump, nonostante l'indurimento della politica di sicurezza di Sarkozy, da sempre un cavallo di battaglia del Presidente della Repubblica, sia stato letto da molti commentatori come un tentativo di riacquisire consensi dopo le battute di arresto subite. Il partito del Presidente aveva infatti, nel periodo immediatamente precedente il lancio della proposta, dovuto affrontare in particolare l'attacco mediatico sferrato all'allora Ministro Eric Woerth per il suo coinvolgimento in ipotesi di corruzione nel cd. affaireBettancourt e fare i conti con la sensibile crescita nei sondaggi del Fronte nazionale, il cui leader, a partire dal congresso del febbraio 2011, è divenuta la figlia del fondatore Jean Marie, Marine Le Pen.

Sono i Ministri Besson (responsabile dell'Immigrazione), Hortefeux (l'allora Ministro dell'Interno) e Alliot-Marie (ex Ministra degli esteri), ad essere stati incaricati di presentare durante la scorsa estate alla Presidenza della Repubblica delle proposte di emendamento alla proposta di legge sulla immigrazione che dessero corpo alla proposta di Sarkozy.

La formulazione su cui si riscontra il consenso più ampio riguarda la perdita della cittadinanza per i cittadini che, avendo acquisito tale status da meno di dieci anni, abbiano compiuto atti violenti nei confronti di pubblici ufficiali. Il Ministro dell'Interno, come anticipato nel corso di alcune interviste durante l'estate, era invece favorevole anche all'estensione di tale conseguenza anche al reato di "poligamia di fatto", suscitando ulteriori polemiche.

In seguito proprio a queste ultime critiche, viene esclusa la possibilità di prevedere la perdita della nazionalità per i poligami, mentre tale previsione viene introdotta in un apposito emendamento presentato dal governo per gli immigrati naturalizzati - sino a 10 anni dall'acquisizione della cittadinanza medesima – e solamente qualora attentino alla vita di un pubblico ufficiale, con particolare riferimento, dunque, alle forze dell'ordine.

L'emendamento del governo (CL 77 al progetto di legge n. 2400) infine ha previsto l'introduzione di un articolo 3-bis alla proposta di legge con cui si prevedeva di allargare la lista dei

motivi per la perdita della nazionalità anche a quelli previsti dal quarto comma degli articoli 221-4 e 222-8 del codice penale, costituiti dall'omicidio volontario o colposo di un pubblico ufficiale.

La proposta ha avuto tuttavia una vita assai travagliata, considerando che già in prima lettura all'Assemblea nazionale – il 30 settembre 2010 – è stata approvata con una maggioranza inaspettatamente ristretta.

Questa difficoltà è stata ulteriormente confermata dall'espunsione dal testo da parte del Senato della medesima previsione all'inizio di febbraio 2011 (il 2 febbraio), il che ha condotto laCommission des Lois dell'Assemblea nazionale a reintrodurla il 16 febbraio 2011 successivo, in seguito alle continue pressioni dell'Eliseo, considerando che la misura può essere considerata uno dei cardini attorno a cui ruota la politica di sicurezza di Sarkozy, a maggior ragione se si prende in considerazione l'impatto che il dibattito attorno ad essa ha avuto nel dibattito mediatico.

In occasione della presentazione del nuovo prefetto dell'Isère effettuata il 30 luglio 2010, Nicolas Sarkozy ha lanciato la proposta di togliere la cittadinanza francese agli stranieri che l'abbiano ottenuta da meno di dieci anni qualora abbiano attentato alla vita di un poliziotto, di un gendarme o di ogni altro depositario dell'autorità pubblica.

Durante l'estate del 2010, infatti, la politica governativa si era andata strutturando lungo due principali linee di intervento: le espulsioni dei Rom, cui è stato dato un rilievo considerevole anche a livello europeo vista la loro portata e l'inasprimento delle misure volte a contenere il disagio nelle cd. banlieu, le periferie degradate delle metropoli francesi.

L'acceso dibattito mediatico e le forti contrapposizioni nelle aule rappresentative hanno successivamente portato il governo a rinunciare all'introduzione dell'ulteriore condizione per la perdita della cittadinanza, sotto le spinte insistenti della parte centrista della maggioranza.

Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 9 marzo 2011 sono stati, infatti, approvati emendamenti soppressivi alla proposta di modifica. Il testo, tuttavia ha subito un'ulteriore modifica

da parte del Senato per cui il suo iter si è ulteriormente allungato.

Esso è infine stato deferito al comitato misto paritario il quale, per la disposizione che qui si tratta, ha confermato che la misura della perdita della cittadinanza non comparirà nell'articolato definitivo: una scelta ulteriormente confermata sia dall'Assemblea nazionale, sia dal Senato, dove, l'11 maggio 2011 è stato approvato il testo definitivo.

La normativa francese, dunque, e in particolare il testo originariamente presentato da Besson si limita a questo punto a recepire le indicazioni nonché ad adattare la normativa interna alle disposizioni dell'Unione europea, anche se non mancano affatto le disposizioni che vincolano ulteriormente i cittadini nell'acquisizione della cittadinanza.

Viene infatti richiesta (art. 21-24 del Codice civile) la conoscenza «de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'État» e la necessaria «adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République» e sono state inoltre introdotte – al fine del controllo sull'«assimilation» dei singoli – l'obbligo di firmare una Carta dei diritti e dei doveri del cittadino francese, la quale deve contenere «les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française».

Se la Francia non ha, dunque, modificato le modalità attuative del principio dello ius soli né ha introdotto modalità per la perdita della cittadinanza aggravate per i naturalizzati francesi da pochi anni di certo non ha evitato di caratterizzare l'acquisizione della cittadinanza come l'accettazione anche di un modello culturale, storico e linguistico specifico.

anno I, n. 1, 20011

Osservatorio sulla giurisprudenza

Corte di Strasburgo: l'ennesima condanna dell'Italia per un'espulsione verso la Tunisia

di Valentina Fiorillo

Il 5 aprile 2011 la Corte Edu ha condannato l'Italia per l'espulsione verso la Tunisia di Ali Ben Sassi Toumi, un cittadino tunisino condannato per il reato di cui all'art 270-bis c.p. "*Associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*". Nel caso Toumi c. Italia i giudici di Strasburgo hanno accertato una (ennesima) violazione da parte delle autorità italiane degli articoli 3 e 34 della Convenzione ovvero le disposizioni che stabiliscono rispettivamente la proibizione della tortura e il diritto al ricorso individuale davanti la Corte e le annesse garanzie procedurali.

Relativamente all'art. 3, la Corte Edu ha ritenuto che la deportazione di Ali Ben Sassi Toumi verso la Tunisia lo avesse esposto al rischio – poi rivelatosi fondato – di subire torture e trattamenti inumani e degradanti, configurando così una violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione. Nel giustificare i suoi dubbi circa la sorte che Toumi avrebbe incontrato in Tunisia – ove peraltro egli era stato condannato in contumacia per il reato di truffa – i giudici richiamano le fonti di informazione e le loro stesse conclusioni nelle sentenze Saadi c. Italia (Grande Camera, 28 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06) e Ben Khemais c. Italia (29 febbraio 2009 ric. n. 246/07). In quelle occasioni, la Corte si era a lungo soffermata sui rapporti di Croce rossa interna-

zionale, Amnesty International e Human Righst Watch che rivelavano pratiche di tortura applicate dalle forze di sicurezza tunisine nei confronti dei detenuti.

In riferimento all'art. 34, che prevede la possibilità del ricorso individuale occorre precisare che la Corte si è dotata di una disposizione (Rule n. 39) nel suo regolamento, secondo cui può adottare, d'ufficio o su richiesta, delle misure ad interim a tutela delle parti coinvolte. Nel caso di Ali Toumi la Corte Edu condanna l'Italia per non aver rispettato la misura provvisoria da essa stabilita ovvero il mantenimento dello status quo e la conseguente sospensione dell'espulsione (parr. 72-76).

A prescindere dai soli due precedenti riferiti all'Italia che la Corte cita esplicitamente, è possibile rinvenire almeno altri due casi pressoché identici a quello di Ali Toumi: Cherif e al. c. Italia (7 aprile 2009 ric. n. 1860/07) e Trabelsi c. Italia (13 aprile 2010, n. 50163/08). Saadi, Ben Khemais, Cherif, Trabelsi e Toumi sono tutte decisioni pressoché sovrapponibili sia per i parametri di riferimento della Convenzione (artt. 3 e 34) che per il ragionamento effettuato dai giudici. Le similitudini non finiscono qui, dal momento che tutti e cinque i casi si riferiscono a cittadini tunisini sottoposti a misure di espulsione amministrativa verso la Tunisia in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3 del cd. "decreto Pisanu" (dl. 27 luglio 2005, n. 144 conv. con Legge 31 luglio 2005, n. 155 recante misure anti-terrorismo). Tale disposizione prevede che il Ministro dell'Interno o, su delega di quest'ultimo, il Prefetto possa adottare un decreto di espulsione nei confronti di uno straniero che si teme possa agevolare azioni terroristiche.

Dalla lettura di queste cinque sentenze si possono ricavare alcune considerazioni di ordine generale sia in riferimento alla Cedu che alla normativa interna. In primo luogo, la Corte Edu

pone chiaramente un esplicito e duplice obbligo in capo all'Italia al momento dell'applicazione dell'espulsione amministrativa: a) divieto di esporre, anche a fronte di rilevanti motivazioni di sicurezza e nei casi di terrorismo, l'individuo al rischio di tortura; b) considerare il ricorso davanti la Corte Edu e le conseguenti misure provvisorie necessarie ad evitare danni irreparabili per il ricorrente come aventi un effetto sospensivo sull'intera procedura di espulsione amministrativa. La Corte indica ripetutamente quindi all'Italia la necessità di mantenere fermo l'equilibrio tra esigenze di carattere sicuritario e tutela dei diritti umani. E questo anche solo nei casi di "potenziale violazione" come accaduto nella decisione Saadi, ove il nostro Paese è stato condannato pur non avendo ancora concretamente proceduto con l'espulsione verso la Tunisia.

Vi è poi una considerazione finale da svolgere relativamente alla normativa interna. Il già citato art. 3 del "decreto Pisanu" motiva l'espulsione amministrativa con esigenze di prevenzione del terrorismo; accanto a questo occorre ricordare che l'art. 13 del Testo Unico sull'Immigrazione riconosce al Ministro dell'Interno il potere di ordinare l'espulsione di uno straniero per «motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato». Il rimpatrio forzato, così disciplinato, verso paesi in merito ai quali non si è certi che assicurino la tutela della dignità e integrità umana presenta delle notevoli problematicità rispetto al divieto di tortura, considerato ormai norma di diritto internazionale generale o jus cogens e, dunque, vincolante a prescindere dall'esistenza di una fonte pattizia. Se così è, l'espulsione amministrativa per motivi di contrasto al terrorismo o di sicurezza dello Stato dovrebbe essere quantomeno riconsiderata anche alla luce dell'art. 10 e dell'art. 117, comma 1, della Costituzione italiana.

anno I, n. 1, 20011

Osservatorio sulla giurisprudenza

Dalla Consulta uno 'stop' (parziale) al potere di ordinanza dei Sindaci

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 115 del 7 aprile 2011, Pres. De Siervo, Rel. Silvestri (ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana)

di Francesco Soluri

La sentenza che si annota consente, in certa misura, di fare il punto sulla normativa introdotta dall'art. 54, comma 4, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), a seguito delle modifiche deliberate nella primavera 2008 con il primo 'pacchetto sicurezza' (D.L. 23 maggio 2008, n. 92, conv., con modificazioni, dalla L. 24 luglio 2008, n. 125), relativa al delicato tema delle ordinanze sindacali 'contingibili e urgenti'. La norma appena citata, infatti, nella sua nuova formulazione, ha previsto che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a «contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato», al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza. Più in generale, la nuova formulazione del citato art. 54 aveva suscitato diverse discussioni, determinando di fatto sul territorio una proliferazione di provvedimenti che, nella pretesa di rafforzare la sicurezza, ha condotto a una congerie disorganica di sanzioni. Nel caso approdato all'esame della Consulta, il sindaco di un piccolo comune del Veneto aveva adottato un provvedimento sindacale con il quale veniva fatto divieto di 'accattonaggio' in diverse zone del territorio comunale, stabilendo per i trasgressori una sanzione amministrativa pecuniaria. In particolare, oggetto del divieto era la richiesta di denaro in luoghi pubblici, effettuata «anche» in forma petulante e molesta; il giudice rimettente (il TAR per il Veneto) ha ritenuto di sollevare q.l.c. della norma in parola, ritenuta illegittima «nella parte in cui ha inserito la congiunzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti"». La Consulta, valutando la questione fondata nel merito, ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del T.U.E.L., (nel testo introdotto nel 2008), nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».

1. La questione di fondo

Da un punto di vista generale, le ordinanze di necessità ed urgenza sono espressione di una categoria piuttosto diffusa, attributiva di un generale potere amministrativo *extra ordinem*, caratterizzato dalla atipicità ed elasticità delle statuizioni ivi contenute[1], al fine di fronteggiare situazioni di urgente necessità nei casi previsti dalla legge.

Ne costituiscono esempio le ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Sindaco in forza degli artt. 50 e 54 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito T.U.E.L.) e delle modifiche apportate a quest'ultimo con il cd. 'pacchetto sicurezza' (D.L. 23

[1] Al riguardo, si evidenzia che il legislatore non ha inteso specificare i casi di necessità e urgenza che devono presiedere alla adozione dei provvedimenti in commento. Il silenzio della legge è stato spesso compensato dall'intervento della giurisprudenza, intervenuta di volta in volta a fornire un significato ai presupposti per l'esercizio del potere *de quo*, affermando ad es. che esso presuppone la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni a carattere eccezionale ed imprevedibile, cui non sia possibile far fronte con gli ordinari strumenti apprestati dall'ordinamento, e precisando, al contempo, che *«nel provvedimento d'urgenza deve essere specificatamente indicata la situazione di pericolo, ovvero la ragionevole probabilità che accada un evento dannoso nel caso in cui l'amministrazione non intervenga prontamente»* (cfr., di recente, T.A.R. Campania-Napoli, sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1083). Proprio la peculiarità degli atti in parola si riverbera sulla loro qualificazione e natura giuridica; ed infatti, come evidenziato dalla dottrina (Cfr., F. CARINGELLA, *Compendio di diritto amministrativo*, Dike, 2010, p. 85), all'orientamento che riconosce alle ordinanze contingibili e urgenti natura normativa, si contrappongono quanti affermano la natura formalmente e sostanzialmente amministrativa delle ordinanze medesime, facendo leva sul carattere temporaneo delle prescrizioni ivi contenute, le quali non producono in nessun caso un effetto abrogativo atto ad incidere sulle fonti normative alle quali derogano (cfr., in tal senso, Corte Cost., sent. n. 4 del 1997, che ha evidenziato l'irrilevanza dei caratteri *«della generalità e dell'astrattezza ai fini della riconducibilità delle ordinanze nell'alveo degli atti normativi, il cui tratto rivelatore è rappresentato essenzialmente dall'idoneità a modificare in modo definitivo ed irreversibile l'ordinamento giuridico»*). Si è infine elaborata un'ulteriore tesi, intermedia tra i due descritti orientamenti e allo stato maggioritaria, secondo cui le ordinanze di necessità avrebbero carattere generalmente amministrativo e sostanzialmente normativo, in quanto esse sono in grado di dettare disposizioni che, seppure finalizzate alla risoluzione di un problema circoscritto ed a carattere temporaneo, appaiono tuttavia idonee, in via eccezionale, a dettare prescrizioni dotate del carattere dell'astrattezza, della generalità e dell'innovatività.

maggio 2008, n. 92, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", conv., con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125).

Detti provvedimenti sono espressione del rilevante potere del sindaco, nella sua veste di 'Giano bifronte', cioè come *rappresentante della comunità locale* (in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale), ai sensi dell'art. 50, ma anche come *ufficiale del governo*, secondo il disposto di cui al comma 4 dell'art. 54)[2].

Proprio la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 54 del T.U.E.L. conteneva, prima della novella del 2008, la norma tradizionale conferente al sindaco il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di incolumità pubblica[3].

Il legislatore del 2008 ha previsto l'introduzione di un nuovo oggetto di tutela attraverso l'espressione «sicurezza urbana», mutuando concetti di matrice squisitamente sociologica consistenti nell' affidamento attribuito ai consociati che dal disordine (sociale e fisico) delle città non derivino comportamenti lesivi della tranquillità, della vita e del patrimonio delle persone (dunque, non soltanto la prevenzione dei reati ma anche il contrasto alle condizioni urbane potenzialmente idonee a favorirne la commissione)[4].

[2] Invero, il comma 6 dell'art. 54 del T.U.E.L. prevede un'ulteriore ipotesi di ordinanza, stabilendo che *«in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verifichino 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, adottando i provvedimenti di cui al comma 4»*. Come tuttavia opportunamente rilevato, tale tipologia di ordinanze sarebbe, in realtà, espressione di un potere chiaramente circoscritto nei presupposti e vincolato nei contenuti. Cfr., in argomento, A. PIROZZOLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Rivista n. 1/2011, p. 2.

[3] Trattasi di un potere affiancato a quello che, riguardo ai prefetti, e sul piano della sicurezza pubblica, è tuttora garantito dall'art. 2 del T.U.L.P.S.

[4] La legge ha poi rimesso ad un decreto ministeriale il compito di specificare meglio la nuova nozione, il che si è puntualmente verificato con il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione). In tale provvedimento amministrativo, avente carattere generale, l'incolumità pubblica è definita, nell'art. 1,

Come peraltro rilevato[5], l'analogia di significato della locuzione «sicurezza urbana» con quella «polizia amministrativa locale», che l'art 117 Cost., comma 1, lettera *h*), attribuisce alla competenza legislativa regionale, ha ingenerato rimostranze in punto di asserita violazione, da parte dello Stato, di attribuzioni rimesse in via esclusiva alle Regioni ed alle Province autonome[6].

Contemporaneamente, la nuova formulazione del citato art. 54 ha di fatto determinato sul territorio una proliferazione di provvedimenti che, nella pretesa di rafforzare la sicurezza, hanno prodotto una congerie disorganica di sanzioni[7]; infatti si è potuto rilevare come i sindaci abbiano fatto un uso piuttosto intensivo del nuovo potere loro conferito, imponendo divieti ed obblighi riguardo a comportamenti che ciascuno di essi considerava rischiosi per la sicurezza urbana (o immaginava che potessero esserlo nella percezione collettiva dei consociati).

I risultati conseguiti sono stati disparati, con un campionario alquanto esteso che va dalla superfetazione di divieti già esistenti (ad es., ordinanze vietanti lo sfruttamento della prostituzione) alla introduzione di divieti non imposti dalla legge ma

come *«l'integrità fisica della popolazione»*, mentre la sicurezza urbana è descritta come *«un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale»*. Per quanto, invero, lo stesso decreto prescriva che l'azione amministrativa «si eserciti nel rispetto delle leggi vigenti», ponendo quindi un ulteriore e più stringente limite, tale da escludere la funzione normativa delle ordinanze, e da configurare le medesime quali strumenti per concrete prescrizioni a tutela della vita associata.

[5] Cfr. G. LEO, *La Consulta dichiara illegittima la norma che consentiva ordinanze dei sindaci, anche non contingibili e urgenti, in materia di sicurezza urbana*, in Diritto penale contemporaneo, 2011.

[6] Invero, sotto tale particolare profilo, la Consulta aveva già in precedenza 'attenzionato' il nuovo art. 54 del T.U.E.L., affermando al riguardo (cfr., Corte Cost., sent. n. 196 del 2009) che *«i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, 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»*.

[7] Come ben evidenziato (G. LEO, *op. cit.*), ai sindaci veniva affidato, in definitiva, il compito di prevenire i reati: un compito precisato nei fini ma non nei mezzi.

da provvedimenti sanzionatori a tempo indeterminato, territorialmente circoscritti e riguardanti comportamenti considerati a rischio (riferiti, ad es., ad aggregazioni di persone potenzialmente capaci di arrecare disturbo o turbamento), in grado dunque di limitare l'esercizio di libertà fondamentali (di circolazione, di riunione in luogo pubblico, ecc.).

Senza poi dimenticare, sullo sfondo, le inevitabili tensioni con il divieto di discriminazione su base razziale o etnica specie in relazione alla mendicità (oggetto dell'ordinanza sindacale censurata nell'ordinanza di rimessione che ha dato origine alla sentenza che si annota) ma anche alle disposizioni riferite, ad es., all'utilizzo del *burqua*, al lavoro dei lavavetri e finanche alla vendita del *kebab*.

2. L'approfondimento

Il giudizio approdato all'esame della Consulta è stato originariamente introdotto dal ricorso di una associazione *onlus* che aveva proposto ricorso avverso un'ordinanza sindacale che vietava l'accattonaggio in zone piuttosto estese del territorio comunale, prevedendo, per i trasgressori, una sanzione amministrativa pecuniaria, con possibilità di pagamento in misura ridotta solo per le prime due violazioni accertate.

In particolare, oggetto del divieto risultava essere la richiesta di denaro in luoghi pubblici, effettuata «anche» in forma petulante e molesta, «di talché il provvedimento sindacale si estende», secondo il giudice *a quo*, alle forme di mendicità non «invasiva o molesta».

Il ricorrente deduceva molteplici vizi del provvedimento impugnato, evidenziando, tra l'altro, che: *a)* il suddetto atto era stato deliberato, anzitutto, in violazione del principio di proporzionalità, nonché dell'art. 54, comma 4, del T.U.E.L. e dell'art. 3 della L. 241/1990, n. 241; *b)* in particolare, non sarebbe stato allegato e documentato alcun grave pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, non sussistendo quindi, nel caso concreto, le necessarie condizioni di contingibilità e urgenza; *c)* l'atto impugnato risultava illegittimo anche in forza della sua efficacia a tempo indeterminato, incompatibile,

appunto, con i limiti propri delle ordinanze contingibili e urgenti.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ordinanza del 22 marzo 2010, dopo aver esplicitamente scartato possibili interpretazioni conformi alla Carta, ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale nella parte in cui la disposizione in commento (nel nuovo testo introdotto nel 2008) consentiva che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adottasse provvedimenti a «contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato», al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza.

In particolare, la norma indicata sarebbe stata illegittima «nella parte in cui ha inserito la congiunzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti"».

La disposizione censurata, secondo il giudice rimettente avrebbe violato, in particolare gli artt. 23, 70, 76, 77, 97 e 117 Cost. (ove sono espressi i principi costituzionali di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità) poichè, introducendo una vera e propria fonte normativa, libera nel contenuto ed equiparata alla legge (in quanto idonea a derogare alla legge medesima), risultava in contrasto con le regole costituzionali che riservano alle assemblee legislative il compito di emanare atti aventi forza e valore di legge.

Venivano, inoltre, proposte ulteriori censure violative: *a)* dei principi contenuti negli artt. 13, 16, 17 e 41 Cost., costituenti espressione di una riserva di legge posti a tutela di diritti e libertà fondamentali della persona (come, ad es., la libertà personale, la libertà di soggiorno e circolazione, la libertà di riunione, la libertà in materia di iniziativa economica), che la disposizione censurata avrebbe reso suscettibili di compressione per effetto di provvedimenti non aventi rango di legge; *b)* dell'art. 117 Cost., in quanto il potere di normazione conferito dalla disposizione censurata consente l'invasione degli ambiti di competenza legislativa regionale; *c)* di quelle disposizioni (di cui agli artt. 2, 6, 8, 18, 21, 33, 39 e 49 Cost.) che pongono il principio costituzionale del pluralismo, dal momento che la norma censurata, infatti, finisce col conferire una potestà normativa tendenzialmente libera ad un organo monocratico (operante, nella specie, come ufficiale di Governo), derogando alle competenze ordinarie del Consiglio comunale, organo

invece a base elettiva; *d)* infine, degli artt. 24 e 113 Cost., in ragione della ampia discrezionalità ed indeterminatezza dei poteri attribuiti al sindaco, tali da rendere eccessivamente difficoltosa la possibilità di un effettivo sindacato giurisdizionale delle singole fattispecie.

3. Le conclusioni della Consulta

Il Giudice delle Leggi, attraverso un ragionamento complesso seguito nella sentenza che si annota, ha considerato motivata in modo plausibile la rilevanza della questione (definita nel processo principale), ritenendo conseguentemente la questione fondata nel merito e giungendo così alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del T.U.E.L., come sostituito dall'art. 6 del D.L. 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), conv., con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».

La Corte ha preliminarmente osservato che dalla formulazione letterale della norma discende non è consentito alle ordinanze sindacali cd."ordinarie" di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti basati sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti[8].

Le ordinanze sindacali oggetto dello scrutinio della Consulta, incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, seppure indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono co-

[8] Il Giudice delle Leggi ha avuto infatti occasione di precisare, in modo pressoché costante (cfr., *ex multis*, sentt. n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956), che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se *«temporalmente delimitate»* e, comunque, nei limiti della *«concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare»* (sent. n. 4 del 1977).

munque restrizioni più o meno intense in capo ai soggetti considerati; laddove invece la Carta, ispirata ai fondamentali principi di legalità e di democraticità, prevede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23 Cost.).

Tuttavia, il carattere indubbiamente relativo della riserva di legge appena richiamata, sebbene consenta all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, non pare tuttavia relegare la legge sullo sfondo; riserva di legge che non può essere considerata rispettata, nella valutazione della Consulta, dal richiamato decreto del Ministero dell'Interno 5 agosto 2008, finalizzato a regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche sulla materia, ma non certo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini.

In altri termini, secondo la Corte, la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci (quali ufficiali di Governo) non limitato ai casi contingibili e urgenti, sebbene non attribuisca ad essi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente indefinita, a norme primarie e secondarie vigenti, violerebbe la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito - quello della imposizione dei comportamenti - rientrante nella generale sfera di libertà dei consociati.

L'assenza di una valida base legislativa, riscontrabile nel potere conferito ai sindaci dalla norma censurata, così come incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della P.A., è in grado *a fortiori* di ledere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, poiché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci.

Non si tratta, in tali casi, osserva la Corte, di precetti legislativi generali adattati alle concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci e prive

di base legislativa, come la prassi sinora riscontrata ha ampiamente dimostrato.

Viene evidenziato, infine, che tale disparità di trattamento, se manca un punto di riferimento normativo atto a valutarne la ragionevolezza, è in grado di integrare la violazione dell'art. 3, comma 1, Cost., in quanto consente all'autorità amministrativa (il sindaco, nel caso di specie) di operare restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici, non valutabili alla luce di un comune parametro legislativo, alla cui stregua poter verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali.

anno I, n. 1, 2011

Osservatorio sulla normativa

La stratificazione degli interventi normativi in materia di sicurezza nella XVI Legislatura: una rassegna

di Massimo Rubechi

La stratificazione di interventi normativi unitamente a numerosi interventi giurisprudenziali che hanno caratterizzato il tema della sicurezza nella Legislatura in corso – la Sedicesima della Repubblica – ci ha imposto di dedicare ad essa un *focus* ragionato, in modo da ricostruire il quadro complessivo in maniera per quanto possibile chiara ed organica.

Gli interventi principali – operati prevalentemente tramite lo strumento del decreto legge –, cui si fa ormai riferimento con l'espressione "pacchetto sicurezza", sono stati i seguenti:

1. Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, convertito poi con legge 24 luglio 2008, n. 125. Esso interviene principalmente su tre versanti: modificando il codice penale, la procedura penale e introducendo modifiche al testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Quanto alle modifiche del codice penale si segnala in particolare l'introduzione della condizione di clandestinità come circostanza aggravante comune (poi dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale. V. *infra*), mentre per la procedura viene previsto che per i delitti commessi violando le nuove disposizioni in materia di immigrazione venga garantita la priorità nella formazione dei ruoli di udienza.

Per quanto riguarda invece le modifiche al testo unico sull'immigrazione, si segnala la modifica della denominazione

dei centri di permanenza temporanea (CPT) in centri di identificazione ed espulsione (CIE) nonché l'introduzione del reato di cessione di immobile ad uno straniero irregolare, per il quale viene prevista la confisca dell'immobile stesso e la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Il decreto legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante *Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalita' organizzata e all'immigrazione clandestina*, convertito poi con legge 28 novembre 2008, n. 186, si occupa in particolare di ampliare i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) già istituiti e reca gli stanziamenti necessari per costruirne di nuovi.

3. Il decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, recante in particolare il reato di stalking e l'inasprimento delle sanzioni nei confronti delle violenze di natura sessuale;

4. La legge 24 luglio 2009 n. 94 recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica,* pur essendo composta da soli 3 articoli reca numerose disposizioni anche assai incisive.

Per quanto riguarda l'immigrazione, vengono introdotte ulteriori modifiche al testo unico del 1998, tra cui una disposizione volta a sanzionare l'ingresso e la permanenza illegale sul territorio dello Stato per cui è prevista un'ammenda da 5 a 10 mila euro (nel testo originario si trattava di reato punito con la reclusione), l'introduzione di un test di lingua italiana per i soggiorni di lungo periodo nonché l'estensione del periodo massimo di permanenza nei CIE e l'introduzione del delitto di impiego dei minori per l'accattonaggio.

La proposta modifica anche il codice civile, prevedendo l'incapacità al matrimonio per lo straniero privo del permesso di soggiorno e interviene sui requisiti per l'iscrizione all'anagrafe, disponendo il divieto di iscrizione anagrafica in mancanza della disponibilità di un alloggio dotato di idonea certificazione dei requisiti igienico sanitari e l'iscrizione coattiva delle persone senza fissa dimora all'anagrafe dei residenti

del comune di nascita, ove non riescano a dimostrare di avere l'effettivo domicilio in altro comune.

Infine, la legge interviene anche sulle modalità relative al cd. *Money transfer*, introducendo l'obbligo del prestatore di servizi di richiedere il permesso di soggiorno oltre al documento di identità.

L'inasprimento della pena per lo straniero rintracciato di nuovo nel territorio nazionale dopo essere stato espulso prevista dala legge n. 94 è stata invece dichiarata incostituzionale dalla Corte (v. *infra*).

5. Il decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, recante *Misure urgenti in materia di sicurezza*, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, riguarda in particolare la sicurezza negli impianti sportivi, potenziando ulteriormente i compiti dei cd. *steward*, il rafforzamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e introduce nuove disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

A questi è da aggiungere il disegno di legge di iniziativa governativa attualmente all'esame della 1a Commissione del Senato recante *Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica*(AS. 2494), il quale propone ulteriori modifiche su molteplici aspetti della normativa, tra cui le disposizioni relative alla lotta alla mafia, norme riguardanti la prostituzione e ulteriori modifiche al testo unico sull'immigrazione e l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 (cd. decreto Pisanu), nella parte in cui si stabilisce che la licenza del questore fosse obbligatoria per tutti coloro i quali volessero aprire un internet point o comunque offrire un servizio di accesso ad *internet*. Viene inoltre prevista (art. 6) la soppressione del documento di programmazione triennale sull'immigrazione, ovvero il documento che contiene la programmazione dei flussi migratori in entrata nel nostro paese nel breve e medio periodo.

Le disposizioni di rango primario contenute sia nel pacchetto sicurezza, in generale, che nella legge n. 94 del 2009, in particolare, hanno necessitato di ulteriori disposizioni applicative, per lo più adottate tramite regolamenti e circolari ministeriali tra cui è importante ricordare il Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008, relativo ai poteri ai sindaci in materia di sicurezza urbana e incolumità pubblica (in attuazione del decreto legge n. 92 del 2008) e il Decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009 in attuazione dei commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge n. 94 del 2009 in materia di associazioni di volontari.

Un altro pacchetto di interventi è stato invece costituito dall'attuazione di direttive comunitarie ovvero l'adesione a Trattati di cooperazione transfrontaliera.

In particolare, sono stati approvati in via definitiva:

1. Il decreto legislativo del 3 ottobre 2008, n. 159 recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, con il quale lo *status* di rifugiato nel nostro ordinamento viene rivisto in più punti, introducendo, ad esempio, la facoltà per il prefetto di limitare il territorio di circolazione del richiedente.
2. Il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160 recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare*, con cui viene ristretta la possibilità di prevedere il ricongiungimento con il coniuge, i figli o i genitori, prevedendo anche la possibilità di ricorrere all'esame del DNA
3. La legge 30 giugno 2009, n. 85, recante *Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione tran-*

sfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalita' transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prum). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla liberta' personale, il cd. Trattato di Prüm per la cooperazione tra le forze di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina.

La Corte costituzionale, come richiamato in premessa, è più volte intervenuta sui richiamati provvedimenti, considerata la loro particolare delicatezza nel dare attuazione, in particolare, all'articolo 3 della Costituzione relativo al principio di eguaglianza e a quegli articoli (in particolare il 13) che si occupano di dare tutela alla libertà personale e alle sue varie declinazioni. Le principali decisioni intervenute sugli interventi legislativi precedentemente illustrati sono le seguenti:

1. Sent. n. 226 del 2010 con cui la Corte interviene sulla disciplina delle cd. ronde dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94
2. Sent. n. 249 del 2010 con cui la Corte ha dichiarato illegittima l'aggravante di clandestinità previsto dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
3. Sent. 250 del 2010 con cui la Corte ha sostenuto che il reato contravvenzionale di immigrazione clandestina, così come configurato dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 è conforme a costituzione.
4. Sent. 359 del 2010 secondo cui non è punibile lo straniero che in "estremo stato di indigenza" non ottempera all'ordine di allontanamento, non avendo i mezzi propri per provvedervi (art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera m), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
5. Sent. n. 115 del 2011 sul potere di emettere ordinanze contingibili ed urgenti attribuito ai sindaci, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92.

6. Sent. n.164 del 2011, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dal decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 , che prevedeva che, nel caso in cui fossero stati riscontrabili gravi indizi di colpevolezza per omicidio volontario venisse applicata la custodia cautelare in carcere.

Gli interventi normativi in questa legislatura in materia di sicurezza sono stati molteplici, sintomo di un interesse specifico forte dell'attuale maggioranza di governo sul tema. Solo per limitarsi alla normativa di rango primario sono stati infatti 5 gli interventi approvati in via definitiva mentre è in fase di discussione nelle aule parlamentari un sesto, cui si assommano i tre interventi volti a dare attuazione a direttive in materia di sicurezza o a trattati internazionali.

L'importanza e la delicatezza del tema è inoltre stato sottolineato anche dagli interventi della Corte costituzionale, la quale è intervenuta ben 6 volte sulle norme richiamate, in ben cinque casi dichiarando la parziale illegittimità costituzionale dei provvedimenti.

anno I, n. 1, 2011

Osservatorio degli operatori della sicurezza

LA VIDEOSORVEGLIANZA
PROFILI APPLICATIVI*

Claudio CAPPELLIERI**

Angela CATAPANO**

Italo CERINI**

Fabrizio MANCINI**

Giovanni MANDATO**

*Il presente lavoro è stato presentato dagli autori, in una prima versione, nell'ambito del **26° Corso di formazione dirigenziale**, organizzato dalla **Scuola Superiore di Polizia.**

**Primo dirigente della Polizia di Stato.

INDICE

Presentazione 1

CAPITOLO I

L'inquadramento generale della materia
A cura di Italo Cerini

1. Videosorveglianza e *privacy* 3
2. La normativa internazionale 7
3. La normativa nazionale 8

CAPITOLO II

La videosorveglianza nelle attività di polizia giudiziaria: ambiti di applicazione e limiti di ammissibilità nel procedimento penale
A cura di Claudio Cappellieri e Giovanni Mandato

1. Videoriprese in luoghi pubblici o aperti al pubblico 23
2. Le videoriprese in ambito domiciliare 29
3. L'attività di videoripresa nei locali *privé* 46
4. Il comportamento non comunicativo e la comunicazione con se stessi: spunti di riflessione 49

CAPITOLO III

L'integrazione tra biometria e videosorveglianza: un *case study*
A cura di Angela Catapano e Fabrizio Mancini

1. La biometria, il processo biometrico e le tecnologie biometriche nella videosorveglianza
   1.1. La biometria 57
   1.2. Il processo biometrico 61
   1.3. Le tecnologie biometriche nella videosorveglianza 62

2. Le criticità nell'utilizzo di soluzioni integrate videosorveglianza-biometria 65

2.1. I fattori tecnici 65
2.2. Gli aspetti legati alla *privacy* 69

3. Un caso di studio
3.1. Il modello "Fiumicino" 75
3.1.1. La prima fase dello studio: analisi delle criticità esistenti e individuazione delle finalità degli interventi 76
3.1.2. La seconda fase dello studio: analisi delle conseguenti soluzioni logistiche e tecniche 81
3.1.3. La terza fase dello studio: attribuzione degli oneri finanziari 83
3.1.4. La quarta fase dello studio: individuazione della/e ditta/e e attribuzione degli incarichi 84
3.2. Considerazioni conclusive 86

APPENDICE 91

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE 93

Presentazione

Il presente lavoro ha avuto come obiettivo l'analisi di aspetti normativi, operativi e sperimentali, concernenti l'applicazione della videosorveglianza nell'ambito dell'attività di polizia. Esso ha costituito un'occasione interessante per sperimentare il modello di lavoro di gruppo, verificandone le dinamiche interne e l'evoluzione delle relazioni interpersonali attraverso un percorso orientato a coniugare conoscenze giuridiche ed esperienze professionali acquisite.

Il punto di partenza del progetto ha riguardato lo studio evolutivo delle normative interne ed internazionali, con particolare riferimento al concetto di *privacy* e videosorveglianza.

Nella seconda fase, l'attenzione è stata focalizzata su aspetti processuali ed investigativi delle videoriprese, con particolare riferimento ai limiti di ammissibilità probatoria nei luoghi pubblici e di privata dimora. In particolare, ne sono stati esaminati i vari ambiti applicativi offrendo spunti di riflessione, in una prospettiva *de iure condendo,* con riferimento ai comportamenti non comunicativi e alla comunicazione con se stessi.

Nell'ultima parte dello studio, l'obiettivo è stato invece quello di offrire uno spaccato di dettaglio dei c.d. processi biometrici, consequenziali all'utilizzo di strumenti di videosorveglianza, considerando anche le criticità delle tecniche sino a oggi sperimentate. In particolare, traendo spunto dal sistema realizzato presso l'aeroporto di Fiumicino, sono state descritte le fasi di progettazione di un impianto di videosorveglianza da utilizzare quale supporto operativo nell'attività di controllo e di prevenzione rispetto a un obiettivo sensibile come, appunto, un

aeroporto internazionale, rilevando, tuttavia, i limiti applicativi connessi allo sviluppo tecnologico attuale.

CAPITOLO I
L'inquadramento generale della materia

di Italo Cerini

1. Videosorveglianza e *privacy*

La tematica della *privacy*, della sua estensione e della sua tutela, nasce alla fine del 1700 in Inghilterra per poi affermarsi negli Stati Uniti d'America. Inteso dapprima come semplice capacità della persona di opporsi alla forza della Corona e derivandone dunque la necessità di determinare precisi limiti all'azione dello Stato nei confronti dell'individuo, il concetto viene meglio rielaborato a fine '800. Nel 1890, infatti, il saggio "*The right to privacy*", di Samuel Warren e Louis Brandeis, concettualizza la *privacy* come *the right to be let alone* ossia la naturale aspirazione dell'individuo a che la propria sfera privata venga tutelata da interferenze pubbliche o private altrui.

Per i suddetti Autori, ogni individuo ha dunque il diritto di essere "lasciato solo" e di proteggere questa sua solitudine allo stesso modo in cui ha diritto di proteggere la proprietà privata.

Il diritto alla *privacy* era costruito, pertanto, come diritto soggettivo al pari di quello di proprietà sul quale viene, in principio, modellato.

Oggi però non sfugge come questa originaria accezione assolutamente individualistica della *privacy*, colga solo un parziale aspetto della problematica. Nell'odierna società, infatti, l'attenzione va spostata sull'interesse del soggetto a un controllo sul complesso delle informazioni che lo riguardano e sull'uso che ne può venir fatto da chi le detiene e le tratta.

L'odierna informatizzazione della stragrande maggioranza delle attività e dei servizi costringe, infatti, ciascuno di noi a lasciare inevitabilmente una traccia delle proprie azioni, abitudini, preferenze, caratteristiche e inclinazioni. Tutti dati che, sebbene singolarmente possano apparire neutri, una volta subìto un qualche trattamento possono acquistare un diverso significato, essere utilizzati per vari fini e uscire comunque dal controllo del soggetto titolare degli stessi.

Questo cambiamento di scenario storico-sociale ci porta dunque a riconsiderare la *privacy* e la sua tutela in termini diversi dagli originari, per orientarli e centrarli sul potere di controllo della circolazione delle informazioni personali: la *privacy* cioè come sinonimo di protezione dei dati personali.

Isolato il concetto di *privacy* rilevante ai fini del nostro studio, passiamo ora brevemente all'analisi del concetto di sorveglianza e, da questo, al concetto di videosorveglianza.

In un'ottica storica e sociologica può infatti dirsi che, dalla nascita dei feudi sino a quella dei primi Comuni, l'esercizio del potere di governo è sempre coinciso con il potere di sorveglianza sulle masse.

Il *Domesday Book*, primo censimento di tutte le proprietà fondiarie inglesi pubblicato nell'anno 1086, costituisce il primo esempio di controllo amministrativo globale effettuato dal re e diretto a rafforzare il suo potere attraverso la conoscenza completa del suo territorio.

Con la nascita dello stato moderno, poi, la raccolta dei dati necessari alla creazione di strutture organizzative centralizzate, rese più solide attraverso la sorveglianza, è divenuta sempre più amplia e più complessa contemplando informazioni sempre più dettagliate e complete.

Da questo momento il binomio controllo/potere diventa oggetto di importanti studi sociologici.
Hanno analizzato a fondo il tema della sorveglianza come strumento di potere che consente all'amministrazione statale di "tener d'occhio" la popolazione, Karl Marx, Max Weber e poi Foucault. Il punto di partenza di quest'ultimo è stato lo studio del progetto dell'architetto Jeremy Bentham per il penitenziario *Panopticon*, pubblicato nel 1791. Esso riguardava un edificio a struttura semicircolare con un reparto di ispezione posto al centro e le celle individuali tutte intorno al perimetro. I detenuti, cosi sistemati, erano dunque esposti allo sguardo delle guardie senza avere la reciproca possibilità di vedersi dal momento che, un mirato sistema di illuminazione e l'uso di apposite persiane di legno, consentivano agli agenti di essere invisibili ai detenuti.
Il controllo, dunque, era garantito dalla sensazione costante di essere osservati da occhi invisibili e da qui il termine, tratto dal greco, *panopticon* ossia il luogo dove tutto è visto.
Il merito di Foucault sta nell'aver messo in luce come l'innovazione di Bentham non servisse solo a sorvegliare ma a utilizzare l'incertezza come metodo di subordinazione perché, se il vedere è causa di conoscenza, il non vedere è causa di subordinazione. La sorveglianza, in conclusione, rafforza il potere di chi guarda indebolendo quello di chi è osservato.
Il contributo di Foucault è stato poi ripreso da uno dei più grandi sociologi contemporanei, Anthony Giddens, il quale, partendo dal pensiero che nell'era moderna il potere disciplinare è caratterizzato da nuove modalità per le quali l'osservazione è cruciale, afferma che oggi la sorveglianza elettronica evidenzia tratti panottici: l'invisibilità dell'ispezione,

il suo automatismo, il coinvolgimento dei soggetti nella propria sorveglianza.

Più di recente, la tematica del controllo sociale attraverso sistemi di sorveglianza è stata al centro di approfonditi dibattiti anche da parte di alcuni dei più moderni sociologi americani, componenti della c.d. scuola di Chicago, i quali per primi hanno ipotizzato la possibilità di prevenire la criminalità urbana attraverso lo strumento della sorveglianza.

Nel tralasciare, per intuibili ragioni di tempo, altri pur rilevanti contributi al tema, come quello di Ronald Clarke e del suo modello di prevenzione situazionale, arriviamo alla attuale costruzione della cosiddetta nozione di "nuova sorveglianza", elaborata dallo studioso americano Gary T. Marx nel 1985. Secondo questo autore, nel passaggio dall'era moderna alla postmoderna, la nuova sorveglianza è caratterizzata da una serie di peculiarità proprie delle tecnologie elettroniche quali l'invisibilità, l'involontarietà, l'intensività e l'estensività.

La sua logica sta nella possibilità di modificare l'ambiente attraverso dispositivi elettronici al fine di prevenire o ridurre la criminalità; suo obiettivo principale è quello di ottenere il controllo sociale agendo sulle situazioni piuttosto che sulle predisposizioni criminali del singolo.

I sistemi di videosorveglianza, oggi, sono quindi da ritenersi componente fondamentale dei sistemi di sicurezza perché per il loro tramite si ha, infatti, la possibilità di visualizzare immagini in tempo reale o, a seguito della loro registrazione, quella di controllare ambienti o più vaste aeree, individuare pericoli, organizzare l'intervento necessario.

Precisati come sopra i concetti di *privacy* e di videosorveglianza, è di tutta evidenza come quest'ultima abbia un impatto forte sulla vita dei singoli e sul loro diritto alla riservatezza perché

permette a chiunque (pubblico o privato) di visualizzare, raccogliere, memorizzare, archiviare dati personali consentendogli, oltretutto, di procedere alla localizzazione delle persone fisiche nel tempo e nello spazio. Da ciò emerge la naturale necessità di garantire la tutela dei dati personali dei soggetti interessati, raccolti con l'uso di tale tecnologia; tutela e disciplina che passiamo quindi ad illustrare.

2. La normativa internazionale

Un primo passo nel riconoscimento della tutela dell'individuo contro le interferenze illecite nella sua sfera privata è possibile rinvenirlo nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Lo stesso dicasi per la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata nel 1950 e ratificata dall'Italia nel 1955.

Si passa poi alla Convenzione di Strasburgo n. 108 del 1981, relativa alla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, per approdare alla più recente Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (cosiddetta Carta di Nizza) del dicembre 2000, in seguito trasfusa nel Trattato firmato a Roma nell'ottobre 2004, che all'art. 8 riconosce il diritto alla protezione dei dati personali.

Fondamentale in materia è anche la Direttiva Europea n.95/46/CE (alla quale hanno fatto seguito altre direttive come, ad esempio, la n. 2002/58/CE e la n. 2006/24/CE) dalla cui attuazione traggono origine le varie normative adottate nei singoli Stati membri dell'Unione Europea in materia di protezione dei dati personali.

3. La normativa nazionale.

A livello nazionale la nostra attenzione va riposta, principalmente, nelle norme costituzionali (in particolare negli articoli 2, 3, 13, 14, 15, 21), nella legge n. 300/1970 (c.d. Statuto dei lavoratori), nella n. 98/1974, nel d.lgs. n. 196/2003 (c.d. Codice della *privacy*) e nel provvedimento generale in materia di videosorveglianza, adottato dal Garante per la protezione dei dati personali l'8 aprile 2010.

Le prime rilevano perché è da esse (e dai principi che esse esprimono) che la giurisprudenza è partita per individuare il concetto giuridico della *privacy* e riconoscerlo come diritto costituzionalmente tutelato, seppure implicitamente, connaturato alla natura stessa dell'uomo, sia come singolo sia come componente delle formazioni sociali entro le quali si sviluppa la sua personalità (per tutte Corte Cass. sent. n. 2129/1975).

La legge n. 300/1970 rileva invece perché, sancendo il divieto per il datore di lavoro di effettuare indagini ai fini dell'assunzione e nel corso del rapporto di lavoro, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali dei lavoratori, ma anche il divieto di controllo a distanza dei lavoratori, fornisce un primo riconoscimento legislativo alla *privacy*.

La legge n. 98/1974 va invece ricordata perché, per la prima volta, introduce nel nostro sistema ordinamentale il concetto di riservatezza come bene giuridico individuale meritevole di tutela.

È stato però il decreto legislativo n. 196/2003 (preceduto dalla ormai abrogata legge n. 675/1996) che ha elevato la protezione dei dati personali a posizione giuridica autonoma, riconoscendola in capo a chiunque. Questa assurge, dunque, a diritto fondamentale della persona affiancandosi a quella della più tradizionale riservatezza e del diritto all'identità personale.
La questione dei potenziali rischi per la *privacy* dell'individuo, rappresentati dai dispositivi di videosorveglianza, è stata nel tempo oggetto di molteplici attenzioni e interventi da parte dell'Autorità del Garante per la protezione dei dati personali, a partire dal 1999. È in quell'anno, infatti, che alcuni Enti Locali avanzano le prime richieste per controllare, tramite questo sistema, il territorio di competenza e il traffico veicolare cittadino. Il Garante, in risposta, evidenzia la necessità per questi Comuni di adottare per le riprese alcune cautele minime a garanzia della *privacy* dei cittadini, idonee a limitare l'ingrandimento delle immagini e lo stesso livello di dettaglio (ad esempio sui tratti somatici). Ancora il Garante sottolinea l'irrinunciabilità di fornire un'informativa, mediante appositi avvisi, nonché la necessità di rispettare il principio di non eccedenza dei dati rispetto agli scopi e finalità perseguiti.
Nel corso del successivo anno 2000 l'Autorità Garante, nello svolgere una prima indagine ricognitiva sulle attività di videosorveglianza espletate dai Comuni di Milano, Verona, Roma e Napoli, concludeva sottolineando l'urgenza di una specifica normativa in materia e dettava, in pari tempo, una prima serie di dieci punti, il c.d. decalogo, che dovevano comunque essere rispettati in caso di utilizzo di sistemi di videosorveglianza che permettessero la registrazione di immagini. Tra questi il diritto ad essere informati della presenza della videosorveglianza in atto, l'obbligo di registrare

solo quando veramente necessario, quello di evitare immagini troppo dettagliate o ingrandite, il limite temporale di conservazione delle immagini, e altri principi che troveranno, poi, più completa disciplina in un successivo provvedimento generale del 2004.

L'approvazione, nel 2003, del Codice della *privacy* che, all'art. 134 tratta esplicitamente della videosorveglianza, porta il Garante, nel corso del successivo anno 2004, ad emanare un primo provvedimento generale in materia, oggi integralmente sostituito da quello del 2010.

Preliminare all'analisi più dettagliata delle richiamate fonti di disciplina della videosorveglianza è però la definizione di alcuni concetti base in materia di protezione della *privacy* (qui intesa come protezione dei dati personali) diffusamente elencati all'art. 4 del citato Codice e di seguito specificati.

a) Dato personale (art. 4, comma 1, lett. b): è, in buona sostanza, qualunque informazione (come ad esempio l'immagine) riconducibile a un determinato soggetto e, per il Codice, «relativa a persona fisica, persona giuridica, ente o associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale».

b) Trattamento (art. 4, comma 1, lett. a): è qualunque operazione (come ad esempio la ripresa visiva o la rilevazione audio) effettuata su dati personali, anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernente «la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati».

c) Titolare del trattamento (art. 4, comma 1, lett. f): è «la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza».
d) Interessato (art. 4, comma 1, lett. i): è colui al quale si riferiscono i dati personali, sia esso persona fisica, giuridica, ente o associazione.
Introdotto il concetto di trattamento, la formulazione esistente non consentiva di disporre di una definizione legislativa della videosorveglianza che poteva essere, tuttavia, ricostruita in via interpretativo-sistematica. L'art. 134 del Codice, infatti, pur essendo l'unico del capo III intitolato "videosorveglianza", non ne dà una definizione univoca; un aiuto in tal senso è stato fornito dalla dottrina, che la definisce come «attività di rilevamento di immagini con strumenti elettronici per finalità di controllo e in modo non occasionale, eventualmente in associazione con l'acquisizione di dati sonori e/o biometrici (ad es. le impronte digitali)» (V. Gagliardi). Conseguentemente, chiunque voglia svolgere un'attività di videosorveglianza che, come detto, costituisce un trattamento di dati personali, dovrà attenersi a specifici principi, stabiliti dal Codice e richiamati nel provvedimento generale del 2010, che assicurano un necessario contemperamento fra le esigenze di sicurezza, generalmente perseguite con la videosorveglianza, e il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali.
Si tratta, in particolare, dei seguenti principi[1].

[1] Per un approfondimento si rinvia a A. FROSINI, *La disciplina generale della*

1) Principio di liceità. Enunciato all'art. 11, comma 1, lett. *a)* del Codice, stabilisce che i dati personali devono essere trattati «n modo lecito e secondo correttezza» ovvero il loro trattamento deve essere conforme alla legge o a qualsiasi norma di volta in volta applicabile. Meglio ancora, il trattamento dati attraverso sistemi di videosorveglianza è possibile solo se è fondato su uno dei presupposti di liceità che il Codice prevede espressamente per gli organi pubblici o per i soggetti privati ed enti pubblici economici. In questo secondo caso si deve però distinguere:

- se il sistema di videosorveglianza viene usato da una persona fisica esclusivamente per fini personali, domestici o di sicurezza individuale, il relativo trattamento dei dati non è soggetto alle disposizioni del Codice a meno che le immagini così raccolte non siano destinate ad una comunicazione sistematica o alla diffusione (art. 5, co. 3). Devono applicarsi comunque, anche in questo caso, le disposizioni in tema di sicurezza dei dati e di responsabilità di cui agli artt. 31 e 15 del Codice nonché la norma di cui all'art. 615 c. p. in relazione al reato di interferenza illecita nella vita privata;
- se il sistema di videosorveglianza viene usato da persone giuridiche il trattamento dei dati deve essere fondato su uno dei presupposti di cui agli artt. 23 e 24 del Codice (consenso espresso dell'interessato o adempimento di un obbligo di legge, provvedimento del Garante di cosiddetto "bilanciamento di interessi").

2) Principio di necessità. Enunciato dall'art. 3 del Codice, impone in generale l'esclusione di ogni uso superfluo e di qualunque eccesso o ridondanza nell'impiego di impianti di videosorveglianza. Recita, infatti, il richiamato art. 3 che «i

sistemi (…) sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi, in modo da escludere il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere perseguite mediante, rispettivamente, dati anonimi od opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità». In altri termini il trattamento deve essere considerato necessario per il perseguimento di finalità dichiarate e lecite e deve, altresì, riguardare solamente i dati immagini indispensabili per raggiungere quelle finalità.

3) Principio di proporzionalità. Enunciato dall' art. 11, co. 1, lett. d), del Codice, questo principio stabilisce che i dati personali oggetto di trattamento devono essere «pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati».

Il requisito della pertinenza impone che i dati trattati debbano essere rilevanti rispetto alle finalità di cui sopra; quello di completezza, che gli stessi debbano possedere tutti gli elementi necessari ed opportuni per attuarle; quello della non eccedenza che non devono essere estranei alle finalità perseguite. Il rispetto del principio di proporzionalità va verificato, da parte del titolare, in ogni fase del trattamento. Nella fase preliminare, ad esempio, per attivare gli impianti audiovisivi solo come *extrema ratio*, ritenendosi altre misure inattuabili o insufficienti, per non adottare la scelta semplicemente meno costosa o meno complicata o di più rapida attuazione e per evitare la rilevazione in aree o con riferimento ad attività non soggette a concreti pericoli ma solo per fini di mera apparenza o prestigio.

Nella fase successiva, invece, per stabilire, ad esempio, se sia sufficiente, ai fini della sicurezza, rilevare immagini che non rendano identificabili i singoli cittadini, anche tramite

ingrandimenti ovvero se sia realmente essenziale ai fini prefissi raccogliere immagini dettagliate.

4) Principio di finalità. Questo principio trova fondamento nell'art. 11, comma 1, lett. b) del Codice. Esso stabilisce che i dati personali devono essere trattati «per scopi determinati, espliciti e legittimi» ossia specifici, manifesti e conformi a legge.

Con il provvedimento generale del 2004 l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali ha formulato una vera e propria disciplina generale applicabile alle attività di rilevamento d'immagini che è stata poi sostituita dal Provvedimento generale del 2010 la cui struttura richiama in realtà quella del precedente, ma il Garante ne modifica l'assetto sia per la proliferazione di nuove tecniche audiovisive particolarmente invasive della *privacy*, sia per le modifiche al concetto di sicurezza dei cittadini recepito in alcuni provvedimenti di natura governativa. Sotto quest'ultimo profilo si registra, infatti, un aumento dell'uso della videosorveglianza come deterrenza per prevenire forme di illegalità e degrado da parte delle pubbliche amministrazioni e sono chiari i riferimenti ai nuovi poteri degli enti locali in tema di sicurezza ed incolumità pubblica. Per quanto riguarda il settore privato, il provvedimento del 2010 riproduce sostanzialmente (pur con alcune modifiche che però non sono di interesse in questa sede) il provvedimento del 2004.

Fra le nuove regole vi è, per esempio, quella concernente l'informativa semplificata da rendere all'interessato anche in caso di videosorveglianza notturna con strumenti *ad hoc* come pannelli luminosi, *display*, *led* e insegne luminose.

Ancora, per quanto riguarda il mancato obbligo di rendere l'informativa da parte degli organi pubblici, il Garante specifica che ciò è possibile solo in presenza di una norma che tale

obbligo escluda, come ad esempio nel caso dell'art. 53 del Codice, inerente il trattamento di dati personali per finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, prevenzione, accertamento o repressione dei reati. Fuori da questa ipotesi, dunque, anche i Comuni, per le finalità previste dal c.d. decreto sicurezza, devono rendere l'informativa.

Nel settore della circolazione stradale, il Garante avverte che i conducenti dei veicoli e le persone che accedono o transitano in aree dove sono attivi sistemi elettronici di rilevazione automatizzata delle infrazioni, devono essere previamente informati circa il trattamento dei dati personali.

Molto più particolareggiata, rispetto al 2004, è la parte che stabilisce le prescrizioni tecniche attinenti alla videosorveglianza.

L'art. 31 e seguenti del Codice impongono un'adeguata protezione dei dati mediante l'adozione di tutte le misure di sicurezza idonee a garantire la riservatezza, l'integrità e la disponibilità dei dati stessi.

In particolare, le misure minime di sicurezza previste all'art. 34 del Codice sono richiamate anche nel provvedimento del 2010 al punto 3.3.1 e concernono il complesso delle misure tecniche, informatiche, organizzative, logistiche e procedurali volte a contrastare i rischi che incombono sui dati. I rischi da contrastare sono la distruzione, la perdita, la sottrazione (*identity theft* o furto di identità) o indebita appropriazione dei dati stessi, l'accesso non autorizzato, il trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta.

È opportuno, a questo punto, precisare che le misure di sicurezza possono essere distinte in misure minime e misure idonee.

Per misure minime si intende il complesso delle misure che configurano il livello minimo di protezione richiesto dalla legge. Sono obbligatorie a prescindere da qualsiasi valutazione del rischio e la loro mancata adozione comporta una sanzione penale (ai sensi dell'art.169 del Codice) oltreché amministrativa (ai sensi dell'art. 162, co. 2-bis del Codice).

Per misure idonee, si intendono quelle adeguate a ridurre al minimo i rischi di cui sopra e la loro mancata adozione può comportare una sanzione amministrativa (ai sensi dell'art. 162, co. 2-ter, del Codice). L'idoneità è valutata in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle specifiche caratteristiche del trattamento. Non si tratta di misure codificate dalla legge; la loro scelta è rimessa al titolare in base alla valutazione del rischio. È importante evidenziare che la mancata adozione di misure idonee può dar luogo anche a responsabilità civile laddove si riscontrino danni all'interessato per effetto del trattamento di dati personali, ai sensi dell'art. 2050 c.c. richiamato dall'art. 15 del Codice.

Le misure minime da adottare per trattamenti effettuati con strumenti elettronici (con ciò intendendo gli elaboratori, i programmi per elaboratori e qualunque dispositivo elettronico, compresi i sistemi di videosorveglianza), contemplate dall'art. 34 del Codice, sono le seguenti.

a) L'autenticazione informatica, ossia l'insieme degli strumenti elettronici e delle procedure per la verifica anche indiretta dell'identità, al fine di impedire l'accesso ai dati da parte di chi non è autorizzato. È necessario, infatti, l'utilizzo di apposite credenziali di autenticazione per accedere ai dati.

b) L'adozione di procedure di gestione delle credenziali di autenticazione, intendendo con quest'ultima locuzione i dati ed i dispositivi, in possesso di una persona, da questa conosciuti o

ad essa univocamente correlati, utilizzati per l'autenticazione informatica (ad esempio, *user id* e *password*, *badge*, chiave *hardware* o altro dispositivo; caratteristiche biometriche quali l'impronta digitale, la voce, la struttura della retina, ecc.). Le procedure di gestione delle credenziali di autenticazione riguardano, ad esempio, l'attribuzione all'incaricato della credenziale, la sua modifica al primo utilizzo, la conservazione della copia presso la persona designata come custode della *password*, la definizione della periodicità della sua sostituzione, i criteri per la scelta della parola chiave, la definizione delle procedure di disattivazione della stessa, le istruzioni all'incaricato circa la necessità di mantenere segreta la parola chiave;

c) L'utilizzazione di un sistema di autorizzazione, ossia l'insieme degli strumenti e delle procedure che abilitano l'accesso ai dati e alle modalità di trattamento degli stessi, in funzione del profilo di autorizzazione del richiedente. Per profilo di autorizzazione si intende l'insieme delle informazioni, univocamente associate ad una persona, che consente di individuare a quali dati essa può accedere, nonché i trattamenti ad essa consentiti. Il sistema di autorizzazione è generalmente un programma che permette ad ogni incaricato, riconosciuto il suo profilo di autorizzazione per mezzo della *password* utilizzata, di compiere solo alcune operazioni di trattamento oppure di accedere solo ad alcune banche dati o una combinazione delle due limitazioni.

d) L'aggiornamento periodico della individuazione dell'ambito del trattamento. Con frequenza almeno annuale deve essere effettuata la verifica e se necessario la revisione degli ambiti dei trattamenti consentiti agli incaricati (ovverosia dei loro poteri e

autorizzazioni) per modificarli e/o revocarli in caso di mutamenti organizzativi.

e) La protezione degli strumenti elettronici e dei dati rispetto a trattamenti illeciti di dati, ad accessi non consentiti e a determinati programmi informatici. Come noto, i dati personali devono essere protetti contro il rischio di intrusione e dell'azione di programmi mediante l'attivazione di idonei strumenti elettronici, da aggiornare con cadenza almeno semestrale, volti a prevenire la vulnerabilità di strumenti elettronici e a correggerne eventuali difetti. I dati sensibili o giudiziari sono protetti contro l'accesso abusivo, di cui all'art. 615-*ter* del Codice penale, mediante l'utilizzo di idonei strumenti elettronici. Quando il trattamento concerne dati sensibili o giudiziari è richiesto l'utilizzo di un *firewall* (dispositivo *hardware* o software che protegge il *computer* da accessi non autorizzati provenienti da Internet). Si ritiene che tale misura dovrà essere adottata solo qualora il *computer* sia dotato di connessione ad Internet o sia connesso ad una rete nella quale vi sono computer dotati di connessione a *Internet*.

f) L'adozione di procedure per la custodia di copie di sicurezza, il ripristino della disponibilità dei dati e dei sistemi. Si tratta, in particolare, di procedure di *back-up* mediante il salvataggio dei dati con frequenza almeno settimanale. Per i dati sensibili/giudiziari, in caso di perdita o distruzione o danneggiamento, il sistema deve poter garantire il ripristino (recupero) degli stessi in un tempo che non può essere superiore a 7 giorni.

g) La tenuta di un aggiornato documento programmatico sulla sicurezza "DPS". L'obbligo esiste per tutti i titolari che trattano dati personali con strumenti elettronici. Da tale obbligo sono tuttavia esclusi i soggetti che trattano soltanto dati personali

non sensibili e che trattano come unici dati sensibili quelli costituiti dallo stato di salute o malattia dei propri dipendenti e collaboratori anche a progetto, senza indicazione della relativa diagnosi, ovvero dall'adesione ad organizzazioni sindacali o a carattere sindacale, rispetto ai quali la tenuta del DPS è sostituita dall'obbligo di autocertificazione, resa dal titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di trattare soltanto tali dati in osservanza delle altre misure di sicurezza prescritte.

Il DPS, laddove obbligatorio, va predisposto e aggiornato annualmente affinché si attesti la corretta adozione delle previste procedure che riguardano il trattamento dei dati personali. Nel documento sono indicati:

- l'elenco dei trattamenti di dati personali;
- la distribuzione dei compiti e delle responsabilità nell'ambito delle strutture preposte al trattamento dei dati;
- l'analisi dei rischi che incombono sui dati;
- le misure da adottare per garantire l'integrità e la disponibilità dei dati, nonché la protezione delle aree e dei locali, rilevanti ai fini della loro custodia e accessibilità;
- la descrizione dei criteri e delle modalità per il ripristino della disponibilità dei dati in seguito a distruzione o danneggiamento;
- la previsione di interventi formativi degli incaricati del trattamento, per renderli edotti dei rischi che incombono sui dati, delle misure disponibili per prevenire eventi dannosi, dei profili della disciplina sulla protezione dei dati personali più rilevanti in rapporto alle relative attività, delle responsabilità

che ne derivano e delle modalità per aggiornarsi sulle misure minime adottate dal titolare;

- la descrizione dei criteri da adottare per garantire l'adozione delle misure minime di sicurezza in caso di trattamenti di dati personali affidati, in conformità al Codice, all'esterno della struttura del titolare;
- per i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, i criteri da adottare per la cifratura o per la separazione di tali dati dagli altri dati personali dell'interessato.

Per quanto riguarda, invece, i trattamenti di dati personali effettuati senza l'ausilio di strumenti elettronici, le misure minime da adottare sono invece le seguenti (ai sensi dell'art. 35 del Codice).

a) L'aggiornamento periodico della individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati o alle unità organizzative. Esso va effettuato almeno annualmente, analogamente a quanto avviene per i trattamenti con strumenti elettronici.

b) La previsione di procedure per un'idonea custodia di atti e documenti affidati agli incaricati per lo svolgimento dei relativi compiti. Agli incaricati devono essere impartite istruzioni scritte finalizzate al controllo ed alla custodia, per l'intero ciclo necessario allo svolgimento delle operazioni di trattamento, degli atti e dei documenti contenenti dati personali.

c) La previsione di procedure per la conservazione di determinati atti in archivi ad accesso selezionato e disciplina delle modalità di accesso finalizzata all'identificazione degli incaricati. In particolare, quando l'art. 35 si riferisce a «determinati atti» significa atti e documenti contenenti dati sensibili e/o giudiziari. L'accesso agli archivi contenenti quest'ultimo tipo di dati deve essere sempre controllato e le

persone ammesse, a qualunque titolo, dopo l'orario di chiusura, sono identificate e registrate.

Il profilo della sicurezza è particolarmente importante qualora il trattamento di dati presenti, ai sensi dell'art. 17 del Codice, rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato (come ad esempio nel caso dei dati biometrici). In tali situazioni, ai sensi dell'art. 37 del Codice, corre l'obbligo di notificare al Garante il trattamento a cui si intende procedere.

Il titolare, pertanto, è tenuto a notificare al Garante l'inizio del trattamento di tali dati, specificando le finalità dello stesso e includendo una descrizione delle categorie delle persone interessate. Anche nel provvedimento del 2010, il Garante ha ribadito che il trattamento effettuato tramite sistemi di videosorveglianza e che sia riconducibile all'art. 37 del Codice debba essere preventivamente notificato a pena di sanzione amministrativa.

Per quanto riguarda l'ambito delle forze di polizia, tuttavia, il Codice, ai sensi dell'art. 53, esenta dal sopracitato obbligo. Qualora, però, per il trattamento di dati si ricorra all'uso di «particolari tecnologie» (come ad esempio i sistemi di videosorveglianza che raccolgono immagini associate a dati biometrici), ai sensi dell'art. 55 del Codice, tale trattamento potrà essere effettuato esclusivamente sulla base di una preventiva comunicazione al Garante, ai sensi dell'art. 39 del Codice, mediante la quale si innesca l'obbligatoria richiesta di verifica preliminare prevista dal punto 3.2.1 del provvedimento generale in materia di videosorveglianza.

Per quanto riguarda, poi, il tempo di conservazione delle immagini, l'Autorità reitera le precedenti disposizioni applicandole però a tutti coloro che non siano Amministrazioni

Comunali, dal momento che solo queste ultime usufruiscono della previsione normativa in materia di sicurezza urbana. Particolare rilievo, inoltre, assume nel nuovo provvedimento del 2010 il ricorso alle sanzioni amministrative nel caso di infrazioni alle norme.

In conclusione, può dirsi che la nuova normativa se da un lato non apporta evidenti novità dal punto di vista degli adempimenti richiesti ai privati, evidenzia un concetto più maturo di videosorveglianza nel settore pubblico, laddove la costante pressione esercitata dagli Enti Locali, interessati come non mai ad installare impianti di videosorveglianza, sostenuta a livello politico con il varo delle norme dei vari pacchetti sicurezza, ha di certo inciso sull'impianto sicuramente più garantistico del precedente provvedimento generale del 2004.

CAPITOLO II
La videosorveglianza nelle attività di polizia giudiziaria: ambiti di applicazione e limiti di ammissibilità nel procedimento penale

di Claudio Cappellieri e Giovanni Mandato

1. Videoriprese in luoghi pubblici o aperti al pubblico

La materia delle riprese visive e delle prove che ne scaturiscono non è regolata specificamente dalla legge ed è stata da più parti rappresentata l'esigenza di un intervento del legislatore, anche rispetto alle riprese che non avvengano in ambito domiciliare e non incontrano perciò i limiti posti dall'art. 14 della Costituzione.

Nella pratica, il problema è quello di definire quando un luogo sia da considerare aperto al pubblico, esposto al pubblico e pubblico, incidendo tali definizioni sulle attività di videoripresa e sui limiti di ammissibilità delle stesse.

Si dice che il concetto di luogo aperto al pubblico si definisca con riferimento all'accessibilità di un numero indeterminato di persone, sia pur limitato o individuato in ragione dell'appartenenza a determinate categorie di soggetti che per qualsiasi motivo hanno la possibilità di accedervi (cfr. Corte Cass., sez. III, sent. 11 novembre 1999, n. 3771; Corte Cass., sez. IV, sent. 10 ottobre 1989, n. 13316; Corte Cass., sez. III, sent. 20 febbraio 1986, n.1567; Corte Cass., sez. III, sent. 20 ottobre 1983, n. 8616; Corte Cass., sez. V, sent. 6 ottobre 1972, n. 769).

Esso è pertanto uno spazio in cui chiunque può accedere, limitatamente e regolatamente (secondo regole che possono ad esempio essere un orario d'apertura, il pagamento di un

biglietto d'ingresso, l'obbligo d'iscrizione ad un'associazione che lo gestisca) stabilite dal proprietario (sia esso un privato o un ente pubblico) o da altre norme.

Discorso diverso va fatto, invece, per il luogo esposto al pubblico che è uno spazio dove lo spazio stesso, ciò che vi si trova e ciò che vi accade, può essere esposto alla visione di un generico pubblico di persone.

Infine, è da considerare pubblico il luogo cui può accedere chiunque senza alcuna particolare formalità, essendo quello il suo scopo ed utilizzo normale (ad esempio strade, piazze, giardini pubblici, spiagge demaniali).

La distinzione risulta importante non solo agli effetti di varie norme previste nel nostro ordinamento giuridico ma anche per la risoluzione di alcune problematiche affrontate dalla dottrina e dalla giurisprudenza che saranno di seguito esaminate. Si pensi al bagno di un locale pubblico, caratterizzato da una frequenza assolutamente temporanea e non stabile degli avventori, condizionata unicamente alla soddisfazione di un contingente bisogno personale (cfr. Corte Cass., sez. VI, sent. 10 gennaio 2003, n. 6962), ed in quanto la permanenza del soggetto in quel luogo non ha una durata tale da poter giustificare la tutela della esplicazione della vita privata che lì si svolge. Anche il *privé* di un locale pubblico non rappresenta un ambiente tutelato dall'art. 14 Cost. (cfr. Corte Cass., sez. unite, sent. 28 marzo 2006, n. 26795).

In tale contesto, per certi versi, lasciano sconcertati talune proposte di modifica legislativa (come quella contenuta nel disegno di legge governativo n. 1415 del 30 giugno 2008) per le quali la disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni dovrebbe trovare applicazione indistintamente per qualsivoglia forma di intercettazione «di immagini

mediante riprese visive», indipendentemente dal luogo di effettuazione e dunque anche in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Nell'attualità il ricorso a videoriprese in luoghi pubblici costituisce un sistema sempre più frequente, adottato sia da soggetti pubblici sia da privati.

Il legislatore ne ha dato prova autorizzando, con la legge n. 38/2009, i Comuni ad impiegare sistemi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, ai fini della tutela della sicurezza urbana. La promozione degli apparati di videosorveglianza nei Comuni si inserisce, in particolare, nell'ambito dei profili operativi dei Patti per la Sicurezza tra le Prefetture e le Istituzioni locali, quali modelli operativi capaci di favorire la collaborazione interistituzionale per la definizione condivisa di linee di azione in materia di sicurezza.

Basti pensare all'allarmante crescita dei reati che stanno inevitabilmente generando un diffuso stato di allarme sociale, o ancora a molteplici ed eterogenei episodi di criminalità realizzati in luoghi pubblici, come ad esempio nel corso di manifestazioni di protesta riprese dall'alto da elicotteri della Polizia.

Sempre più frequentemente, l'identificazione degli autori di siffatti episodi è stata possibile sulla base delle riprese effettuate attraverso telecamere installate lungo le strade cittadine a sorveglianza del traffico veicolare o, ancora, telecamere attivate da privati, da istituti bancari o riprese operate dalla polizia giudiziaria con finalità investigative per reprimere attività illecite di vario genere.

La videoripresa è certamente un mezzo di prova al quale non si può rinunciare per il fortissimo contenuto informativo che possiede e che, assai più di quanto possano esserlo gli altri

mezzi, lo fa portatore di certezze processuali, come ha riconosciuto in modo significativo lo stesso legislatore quando nell'art. 8, co. 1-*ter*, della legge n. 401/1989 e successive modificazioni, per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive, ha stabilito che «si considera in stato di flagranza colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica o di altri elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta l'autore».

In mancanza di regole probatorie specifiche, la giurisprudenza e la dottrina hanno fatto riferimento alle disposizioni riguardanti altre prove e ai principi processuali per trarre indicazioni sulla disciplina applicabile alle riprese visive e alla utilizzabilità dei risultati ottenuti.

Sono emerse nel tempo opinioni non univoche, non solo sulla questione più complessa relativa alle riprese in ambito domiciliare, ma anche più in generale sulle caratteristiche del mezzo di prova e sulle norme alle quali deve essere ricondotto.

Il tema da affrontare propone dunque due questioni: quella relativa alle riprese visive in genere e quella, più specifica, relativa alle riprese visive in ambito domiciliare rispetto alle quali la mancanza di una regolamentazione normativa aggiunge ai dubbi sulla natura e la formazione della prova, altri e ben più consistenti dubbi sulla loro legittimità, data la doppia riserva, di legge e di giurisdizione, che l'art. 14, co. 2, della Costituzione ha posto a tutela del domicilio.

La giurisprudenza di legittimità ritiene pacificamente utilizzabili come prova le immagini tratte da riprese visive in luoghi pubblici, tanto se avvenute al di fuori del procedimento (si pensi alle videoriprese effettuate con impianti di videosorveglianza installati in esercizi pubblici), quanto se avvenute nell'ambito delle indagini di polizia giudiziaria.

Secondo un orientamento giurisprudenziale, le videoriprese effettuate in luoghi pubblici vanno incluse nella categoria dei documenti, dato che l'art. 234 c.p.p. comprende in tale categoria le rappresentazioni di fatti, persone o cose, mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo (cfr. Corte Cass., sez. V, sent. 18 ottobre 1993, n. 10309; Corte Cass., sez. III, sent. 15 giugno 1999, n. 11116; Corte Cass., sez. V, sent. 20 ottobre 2004, n. 46307).

Varie decisioni hanno fatto riferimento all'art. 234 c.p.p. anche per riconoscere il valore probatorio a riprese effettuate dalla polizia giudiziaria nel corso delle indagini preliminari (cfr. Corte Cass., sez. IV, sent. 13 dicembre 1995, n. 1344; Corte Cass., sez. V, sent. 25 marzo 1997, n. 1477; Corte Cass., sez. VI, sent. 10 dicembre 1997, n. 4997).

Secondo un diverso orientamento, le riprese visive effettuate in tali luoghi devono invece essere inquadrate nell'ambito delle prove atipiche, previste dall'art. 189 c.p.p., tanto se effettuate al di fuori del procedimento (cfr. Corte Cass. sez. V, sent. 26 ottobre 2001, n. 43491), quanto se avvenute nell'ambito delle indagini.

In particolare, con riferimento a questa ipotesi, si è detto che astrattamente il risultato delle riprese visive costituisce una prova documentale *ex* art. 234, co. 1, c.p.p. e, come tale, può essere utilizzato a fini probatori sebbene il Codice non ne disciplini le modalità di acquisizione e le regole di utilizzazione. Ciò in quanto il legislatore ha avuto di mira esclusivamente il documento cinematografico precostituito e non il frutto di una ripresa visiva costituente mezzo di ricerca della prova.

Secondo altro consolidato orientamento, le riprese visive costituirebbero una prova atipica (art. 189 c.p.p.) da acquisire con modalità che non si pongano in conflitto con norme di

legge e, qualora venissero effettuate in un luogo pubblico o aperto al pubblico, non incontrerebbero alcun limite perché la natura del luogo in cui si svolge la condotta implicherebbe una implicita rinunzia alla riservatezza. In tal senso si è orientata la Corte di Cassazione con sentenza del 16 marzo 2000, n. 7063.

Il principio è stato ribadito dallo stesso giudice di legittimità nel 2004 (cfr. Corte Cass., sez. VI, sent. 21 gennaio 2004, n. 37561) affermando che le riprese visive effettuate dalla polizia giudiziaria in luoghi pubblici o aperti al pubblico sono un mezzo atipico di ricerca della prova e non necessitano della preventiva autorizzazione della Autorità Giudiziaria, in quanto le garanzie previste dall'art. 14 della Costituzione si applicano solo per le captazioni visive che riguardano luoghi di privata dimora.

Nello stesso senso si è espresso con sentenza n. 24715 del 7 maggio 2004, con riferimento a riprese effettuate dalla polizia giudiziaria mediante telecamere installate in un garage condominiale aperto al transito di un numero indeterminato di persone.

Ipotesi più specifica è quella dell'attività captativa di immagini nell'ambito delle operazioni di osservazioni e pedinamento da parte della polizia giudiziaria, delle quali sono state ritenute acquisibili agli atti del dibattimento le relazioni di servizio documentative, mediante fotografie e filmati, delle attività svolte (cfr. Corte Cass., sez. II, sent. 26 marzo 1997, n. 4095).

2. Le videoriprese in ambito domiciliare

Il problema della legittimità delle videoriprese in ambito domiciliare e conseguentemente la loro utilizzabilità probatoria è stato più volte dibattuto in dottrina e in giurisprudenza.

Si premette che ai fini della configurazione del reato di violazione di domicilio, il concetto di privata dimora è più ampio di quello di casa d'abitazione, «comprendendo ogni luogo che pur non essendo destinato a casa d'abitazione, venga usato, anche in modo transitorio e contingente, per lo svolgimento di un'attività personale rientrante nella larga accezione di libertà domestica» (cfr. Corte Cass., sez. V, sent. 17 giugno 1985, n. 60101).

Sulla nozione di domicilio *ex* art. 14 della Costituzione, così come su quella di privata dimora *ex* art. 614 c.p., non vi sono in giurisprudenza e in dottrina indicazioni univoche e si dubita persino che sussista coincidenza tra l'oggetto della garanzia costituzionale e quello della tutela penale.

In linea di approssimazione, si è talvolta fatto riferimento da più parti prevalentemente al luogo utilizzato per lo svolgimento di manifestazioni della vita privata (riposo, alimentazione, studio, attività professionale, svago) di chi lo occupa ed anche ad una certa durata del rapporto tra il luogo e la persona. Secondo altri orientamenti, invece, rileverebbe il carattere esclusivo di tali luoghi (*ius excludendi alios*) ovvero la difesa della *privacy*. Si può aggiungere che la giurisprudenza tende ad ampliare il concetto di domicilio in funzione della tutela penale prevista dagli art. 614 e 614 *bis* c.p., mentre tende a circoscriverlo quando l'ambito domiciliare rappresenta un limite allo svolgimento delle indagini.

Sono significative espressioni dei diversi orientamenti le decisioni contrastanti sulla possibilità di riconoscere un domicilio anche nell'abitacolo di un'autovettura o nella *toilette* di un locale pubblico.

Secondo un primo orientamento giurisprudenziale, uno dei requisiti che consentono di riconoscere a un luogo il carattere di privata dimora è costituito da una certa «stabilità del rapporto tra il luogo e la persona che se ne serve», requisito che non è ravvisabile rispetto alla *toilette* di un locale pubblico (cfr. Corte Cass., sez. VI, sent. 10 gennaio 2003, n. 3443; Corte Cass., sez. VI, sent. 10 gennaio 2003, n. 6962 e, più di recente, Corte Cass., sez. VI, sent. 19 novembre 2005, n. 11654).

Nel caso oggetto di quest'ultima decisione erano state installate delle telecamere nella *toilette* di un centro di smistamento della corrispondenza ed erano stati ripresi alcuni dipendenti delle Poste mentre aprivano delle buste, ne esaminavano il contenuto e talvolta se ne appropriavano.

Rispetto a questa vicenda la giurisprudenza di legittimità (cfr. Corte Cass., sez. VI, sent. 19 novembre 2005, n. 11654) ha affermato che «il luogo in questione, caratterizzato da una frequenza assolutamente temporanea e condizionata unicamente dalla soddisfazione di un bisogno personale, non può essere assimilato ai luoghi di privata dimora di cui all'art. 614 c.p., che presuppongono una relazione con un minimo grado di stabilità con le persone che li frequentano e un soggiorno che, per quanto breve, abbia comunque una certa durata, tale da far ritenere apprezzabili l'esplicazione di vita privata che vi si svolge».

Ad opposte conclusioni è pervenuta invece la Corte di Cassazione con la sentenza del 16 marzo 2000, n. 7063. In questa decisione la Corte ha affermato che la nozione di domicilio

accolta dall'art. 14 Cost. è diversa e più ampia di quella prevista dall'art. 614 c.p., finendo per coprire «tutti i luoghi, siano o meno di dimora, in cui può aver luogo il conflitto di interessi che essa regola».

La tutela costituzionale, pertanto, si estenderebbe non solo alle private dimore e ai luoghi che, pur non costituendo dimora, consentono una sia pur «temporanea ed esclusiva disponibilità dello spazio, ma anche ai luoghi nei quali è temporaneamente garantita un'area di intimità e di riservatezza». Chi si reca nel bagno di un esercizio pubblico, ha osservato la Corte, non solo non rinunzia alla propria intimità e alla propria riservatezza ma, sia pur temporaneamente, può opporsi all'ingresso di altre persone.

Preliminarmente va rilevato che sulla questione delle videoriprese in ambiti domiciliari o comunque protetti *ex* artt. 14 e 15 della Costituzione, è intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza del 24 aprile 2002, n. 135.

La problematica era stata in verità sollevata nel corso di un'udienza preliminare rispetto a riprese visive effettuate in base ad un provvedimento del P.M.

Il giudice, infatti, aveva dubitato della legittimità costituzionale degli artt. 189 e 266-271 c.p.p. e, segnatamente dell'art. 266, co. 2, c.p.p. nella parte in cui non estendono la disciplina delle intercettazioni delle comunicazioni tra presenti nei luoghi indicati dall'art. 614 c.p. alle riprese visive o videoregistrazioni effettuate nei medesimi luoghi.

La questione mirava a ottenere una pronuncia additiva che allineasse la disciplina processuale delle riprese visive in luoghi di privata dimora a quella delle intercettazioni di comunicazioni tra presenti nei medesimi luoghi.

La Corte Costituzionale ha sostenuto, al riguardo, che le riprese visive in ambienti domiciliari non siano precluse in modo assoluto dall'art. 14 Cost. e che il riferimento ivi operato solo alle ispezioni, alle perquisizioni e ai sequestri non è necessariamente espressivo dell'intento di «tipizzare» le limitazioni permesse, escludendo al contrario quelle non espressamente contemplate, poiché esso ben può trovare spiegazione nella circostanza che gli atti elencati esaurivano le forme di limitazione dell'inviolabilità del domicilio storicamente radicate e positivamente disciplinate all'epoca della redazione della Carta, non potendo evidentemente il Costituente tener conto di forme di intrusione divenute attuali solo per effetto dei progressi tecnici successivi.

Esclusa pertanto l'esistenza nella Carta costituzionale di un divieto assoluto della forma di intrusione domiciliare in questione, la Corte ha affermato che la ripresa visiva, quando è finalizzata alla captazione di comportamenti a carattere comunicativo (scambio di messaggi tra più soggetti in qualsiasi modo realizzati), ben può configurarsi in concreto come una forma di intercettazione di comunicazione tra presenti, alla quale è applicabile in via interpretativa la disciplina legislativa dell'intercettazione ambientale in luoghi di privata dimora.

Nel caso in cui si fuoriesca dalla videoripresa di comportamenti di tipo comunicativo non è possibile estendere la normativa dettata dagli art. 266 e s.s. c.p.p. alla captazione di immagini in luoghi tutelati dall'art. 14 della Costituzione, data la sostanziale eterogeneità delle situazioni: la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni, da un lato; l'invasione della sfera della libertà domiciliare in quanto tale, dall'altro.

In conclusione, secondo la Corte, l'ipotesi della videoregistrazione che non abbia carattere di intercettazione di

comunicazioni potrebbe essere disciplinata soltanto dal legislatore, nel rispetto delle garanzie costituzionali dell'art. 14 Cost., ferma restando, per l'importanza e la delicatezza degli interessi coinvolti, l'opportunità di un riesame complessivo della materia da parte del legislatore stesso.

La decisione non è priva di ambiguità perché fa apparire inammissibili le riprese visive di comportamenti non comunicativi effettuati in ambito domiciliare ma la Corte non lo dichiara espressamente, come sarebbe stato naturale in un contesto in cui le riprese erano avvenute sul presupposto che fosse applicabile l'art. 189 c.p.p. e il giudice aveva messo in discussione la legittimità costituzionale di questa norma, oltre che degli artt. 266-271 c.p.p.

È chiaro che le regole di garanzia richieste dall'art. 14 Cost. e la disciplina dei casi e dei modi delle intrusioni domiciliari, non possono rinvenirsi nell'art. 189 c.p.p. dato che la disposizione non le contiene e, per la sua naturale genericità, non le potrebbe contenere, dovendo riferirsi a tutte le prove non disciplinate dalla legge.

In questo senso sembra doversi interpretare la sentenza della Corte che, con l'uso del condizionale nella parte conclusiva della seguente frase, «l'ipotesi in questione potrebbe essere disciplinata soltanto dal legislatore», fa intendere che allo stato una disciplina conforme all'art. 14 Cost. manca. Se ne dovrebbe dedurre che tale mancanza renda illegittima la ripresa visiva di un comportamento non comunicativo e inammissibile la prova che si fondi sui risultati della stessa ma questo la Corte non lo ha affermato, lasciando permanere un margine di incertezza.

Parte della dottrina, nel commentare la sentenza, ha sostenuto che sarebbe ammissibile l'uso processuale di documenti fotografici o cinematografici acquisiti illecitamente in quanto

relativi a comportamenti non comunicativi sino a quando l'art. 189 c.p.p. non sia dichiarato illegittimo nella parte in cui non esclude prove ottenute con interferenze indebite nella vita privata domestica.

Così, pure dopo la decisione della Corte Costituzionale, ha continuato a far riferimento all'art. 189 c.p.p. quella parte della giurisprudenza che riconosce valore probatorio alle videoregistrazioni di comportamenti non comunicativi avvenuti in ambito domiciliare (cfr. Corte Cass., sez. IV, sent. 18 giugno 2003, n. 44484).

Sul versante opposto, si è invece negata rilevanza probatoria alle videoregistrazioni in questione, facendo riferimento alla categoria delle prove incostituzionali. È stata al riguardo richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 34 del 1973, con l'enunciazione del principio secondo il quale attività compiute in dispregio dei fondamentali diritti del cittadino non possono essere assunte di per sé a giustificazione e a fondamento di atti processuali a carico di chi quelle attività costituzionalmente illegittime abbia subito.

Principio che tale sentenza ha ribadito con vigore, affermando che non possono validamente ammettersi in giudizio mezzi di prova che siano stati acquisiti attraverso attività compiute in violazione delle garanzie costituzionali poste a tutela dei fondamentali diritti dell'uomo e del cittadino.

A conclusione analoga sono pervenute anche le sezioni unite della Cassazione con le sentenze del 16 maggio 1996, del 13 luglio 1998 e del 23 febbraio 2000, le quali hanno fatto rientrare nella categoria delle prove sanzionate dall'inutilizzabilità non solo le prove oggettivamente vietate ma anche le prove formate o acquisite in violazione dei diritti soggettivi tutelati dalla legge e, a maggior ragione, quelle acquisite in violazione dei diritti

tutelati dalla Costituzione. Ipotesi, quest'ultima, sussumibile nella previsione dell'art. 191 c.p.p., proprio perché l'antigiuridicità di prove così formate o acquisite attiene alla lesione di diritti fondamentali e intangibili. Nella ricostruzione delle sezioni unite, quindi, la categoria delle prove incostituzionali si è combinata con quella della inutilizzabilità, essendosi ritenuto che i divieti ai quali fa riferimento l'art. 191, co. 1, c.p.p. siano non solo quelli sanciti dalle norme processuali ma anche quelli rinvenibili in altri settori dell'ordinamento e in primo luogo nella Carta costituzionale.

Pure questa ricostruzione, però, è tutt'altro che scontata perché altra parte della dottrina sostiene che l'art. 191 c.p.p., nel prevedere l'inutilizzabilità delle c.d. prove vietate, presuppone l'esistenza di divieti che, attenendo ad atti del procedimento, non possono che derivare da norme processuali.

Ma se il sistema processuale deve avere una sua coerenza, risulta difficile accettare l'idea che una violazione del domicilio, che la legge processuale non prevede, possa legittimare la produzione di materiale probatorio e che inoltre per le riprese di comportamenti non comunicativi possano valere le regole meno garantiste di quelle applicabili alle riprese di comportamenti comunicativi, regolate dagli artt. 266-271 del Codice di procedura penale.

Per queste, infatti, occorrerebbe l'autorizzazione del giudice, ammessa peraltro solo per determinati reati, in presenza di condizioni particolari e con vincoli di vario genere, presidiati dalla sanzione dell'inutilizzabilità, mentre per le altre sarebbe sufficiente il provvedimento del P.M. o la sola iniziativa della P.G. e mancherebbero regole di garanzia assimilabili a quelle previste per le intercettazioni di comunicazioni. Con la conclusione che mentre potrebbero essere, per varie ragioni,

colpite da inutilizzabilità le riprese di comportamenti comunicativi, ben difficilmente potrebbero esserlo le altre.

Per giungere alla determinazione che non possono considerarsi ammissibili, come prove atipiche, le videoregistrazioni di comportamenti non comunicativi effettuati in ambito domiciliare, non occorre però prendere posizione sul dibattito relativo agli effetti che la violazione delle norme costituzionali di garanzia può avere sull'attività probatoria prevista dal Codice, né stabilire se la sanzione di inutilizzabilità attenga solo alla violazione dei divieti stabiliti dalla legge processuale o riguardi anche la violazione di norme costituzionali o di altri rami dell'ordinamento e, segnatamente, di quello penale (si pensi alle intrusioni nell'ambito domiciliare *ex* art. 615 *bis* c.p.).

A ben vedere, questi aspetti non vengono in considerazione perché la soluzione passa direttamente attraverso l'interpretazione dell'art. 189 c.p.p. che è stato richiamato per legittimare processualmente l'attività probatoria incostituzionale.

Si vuole dire che il tema dell'inutilizzabilità come sanzione processuale per la violazione di regole di rango costituzionale riguarda, in linea di principio, le prove tipiche e non quelle atipiche.

Prima dell'ammissione le prove atipiche non sono prove, perciò se sorge questione sulla legittimità delle attività compiute per acquisire i materiali probatori che le fondano, ci si deve interrogare innanzitutto sulla loro ammissibilità, piuttosto che sulla loro utilizzabilità. È chiaro allora che le videoregistrazioni acquisite in violazione dell'art. 14 Cost. devono considerarsi inammissibili *ex* art. 189 c.p.p.

L'art. 189 c.p.p., infatti, in coerenza con l'art. 190, co. 1 c.p.p. (che impone al giudice di escludere le prove vietate dalla legge)

presuppone la formazione lecita della prova e soltanto in questo caso la rende ammissibile.
Si dice che in realtà il legislatore abbia inteso per lecite anche le attività probatorie «non disciplinate dalla legge» di cui all'art. 189 c.p.p. Ma si obbietta, giustamente, che con l'espressione «prova non disciplinata dalla legge» il Codice faccia riferimento alla mancanza di disciplina processuale della prova da assumere ed è perciò vero che non può considerarsi «non disciplinata dalla legge» la prova basata su attività che la legge vieta, come nel caso delle riprese visive di comportamenti non comunicativi avvenuti in ambito domiciliare.
Deve perciò concludersi che i risultati di tali riprese non possono essere acquisiti come prova atipica, non ponendosi di conseguenza alcun problema di utilizzabilità, non essendo ipotizzabile una loro ammissibilità.
Va infine rilevato che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 149/2008, ha sostanzialmente ribadito quanto già affermato nel 2002 con la sentenza n. 135. Nella fattispecie, il giudice rimettente aveva richiesto una sentenza additiva che estendesse la disciplina dell'art. 266, comma 2, c.p.p. (dettata per le intercettazioni di comunicazioni tra presenti) a qualsiasi captazione di immagini in luoghi di privata dimora, anche se non configurabile in concreto come forma di intercettazione di comunicazioni tra presenti.
Il P.M. del procedimento, in cui era stata sollevata la questione di costituzionalità, aveva infatti ritenuto a fondamento delle fonti di prova acquisite dalla P.G., che, in assenza di un espresso divieto o di un'esplicita regolamentazione da parte della legge ordinaria, delle riprese visive di comportamenti di tipo non comunicativo all'interno del domicilio, tale attività investigativa sarebbe esperibile anche a iniziativa della polizia

giudiziaria, con connessa utilizzabilità processuale dei relativi risultati.

L'esigenza prospettata dal giudice rimettente di sottoporre a un provvedimento autorizzatorio giurisdizionale anche le riprese visive di comportamenti non comunicativi in luoghi di privata dimora (esigenza tanto più avvertibile a fronte del progresso tecnologico, che accresce sempre più le possibilità di *inspicere* nel domicilio tramite strumenti altamente sofisticati) avrebbe imposto, dunque, la pronuncia additiva invocata.

In particolare, l'evidenziata assenza di disciplina, secondo il remittente si risolverebbe in un *vulnus* delle norme costituzionali poste a tutela della libertà personale, dell'inviolabilità del domicilio e della libertà di comunicazione.

Si determinerebbe, fra l'altro, un'inversione della «sequenza di garanzia» nel senso che, alla luce di alcuni orientamenti giurisprudenziali, il pubblico ministero e la stessa polizia giudiziaria potrebbero captare immagini all'interno di luoghi di privata dimora senza alcuna autorizzazione giurisdizionale; se poi risultassero essere state captate delle «comunicazioni», gli esiti del mezzo investigativo sarebbero inutilizzabili, altrimenti si sarebbero ottenute prove documentali utilizzabili.

Neppure, però, potrebbe accettarsi che, nella perdurante inerzia del legislatore, l'individuazione dei confini di legittimità delle molteplici forme di intrusione nei luoghi di privata dimora resti affidata «alla mera interpretazione giurisprudenziale»; e ciò soprattutto ove si tenga conto della rapida evoluzione tecnologica che rende aggredibile il domicilio con strumenti sempre più sofisticati, quali le immagini satellitari a elevatissimo livello di definizione o la termografia a raggi infrarossi.

La Corte Costituzionale ha però affermato, rigettando la questione di legittimità sollevata nel caso di specie, che in mancanza di una norma che consenta e disciplini il compimento dell'attività in parola (soddisfacendo la doppia riserva, di legge e di giurisdizione, alla quale l'art. 14, co. 2, Cost., subordina l'eseguibilità di atti investigativi nel domicilio) l'attività stessa dovrebbe ritenersi radicalmente vietata, proprio perché lesiva dell'inviolabilità del domicilio, sancita dal primo comma del suddetto art. 14 Cost. I risultati delle riprese effettuate in violazione del divieto rimarrebbero, quindi, inutilizzabili. Si tratta, in effetti, di una soluzione interpretativa già sostenuta dalle sezioni unite della Corte di Cassazione (cfr. sentenza 28 luglio 2006, n. 26795).

In conclusione, in assenza di una riforma legislativa, da molti auspicata, il vuoto normativo concernente alcuni aspetti delle videoriprese con particolare riferimento a quelle concernenti comportamenti non comunicativi, rimane provvisoriamente "colmato" dalle sezioni unite della Cassazione con l'enunciazione di principi più articolati, fondati su argomentazioni in parte "creative". In pratica, si è affermato che:

a) se la ripresa visiva viene effettuata da privati, la stessa è consentita solo in luoghi pubblici o aperti al pubblico e i relativi risultati, in quanto acquisiti fuori dal procedimento penale, vanno considerati come "documenti" *ex* art. 234 c.p.p.;

b) se la ripresa visiva viene, invece, effettuata dalla polizia giudiziaria occorre distinguere a seconda della natura dei comportamenti filmati. Se i comportamenti filmati sono di tipo comunicativo, è sempre necessaria l'applicazione della disciplina delle intercettazioni. Se, invece, i comportamenti filmati sono di tipo non comunicativo, la polizia giudiziaria,

anche d'iniziativa, può senz'altro disporne l'effettuazione in luoghi pubblici o aperti al pubblico, dovendosi qualificare il relativo strumento in termini di prova atipica *ex* art. 189 c.p.p.;

c) se, però, la ripresa di comportamenti non comunicativi riguarda luoghi protetti dal diritto alla riservatezza, tale attività di indagine non è mai consentita, perché comporterebbe una violazione del diritto alla inviolabilità del domicilio di cui all'art. 14 Cost. in una situazione in cui la violazione del domicilio non è regolata dalla legge processuale, non essendo applicabile, in siffatte ipotesi, l'art. 189 c.p.p. che riguarda sì l'attività probatoria atipica in quanto non disciplinata dalle legge, ma che, comunque, non deve essere vietata dalla legge stessa.

È stata dunque definitivamente superata la precedente concezione secondo cui le riprese visive, eseguite dagli inquirenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico, costituirebbero sempre meri documenti (cfr. Corte Cass., sez. VI, sent. 10 dicembre 1997, n. 210579; Corte Cass., sez. V, sent. 25 marzo 1997, n. 208137).

Il problema delle videoriprese in ambiti domiciliari o di luoghi di privata dimora si è posto per quelle effettuate in strutture carcerarie e per quelle inerenti i c.d. spazi condominiali.

Con particolare riferimento al primo aspetto, la tutela del domicilio si è affievolita per le strutture carcerarie, essendo ritenuta ammissibile e legittima l'intercettazione delle conversazioni e delle riprese di comportamenti (comunicativi) dei detenuti anche se non sussiste il fondato timore che all'interno della cella si stia svolgendo attività criminosa, come richiesto generalmente dalle norme sulle intercettazioni per i luoghi di privata dimora laddove non vengano in rilievo reati di criminalità organizzata o in materia di stupefacenti. La

Suprema Corte, infatti, ha recisamente escluso «che l'ambiente carcerario, sia esso la cella o la sala colloqui dell'istituto di detenzione, rientri nel concetto di privata dimora nel possesso e nella disponibilità dei detenuti, in quanto è pur sempre un luogo sottoposto ad un diretto controllo dell'Amministrazione penitenziaria che su di esso esercita la vigilanza ed a cui soltanto compete lo *ius excludendi*» (cfr. Corte Cass., sez. I, sent. 5 agosto 2008, n. 241228).

Per quanto concerne, invece, il più delicato aspetto degli spazi condominiali, va preliminarmente rilevato che il delitto di illecite interferenze nella vita privata, previsto dall'art. 615 *bis* del Codice penale, richiede un duplice presupposto fattuale, rappresentato dalla indebita interferenza in uno dei luoghi indicati nell'art. 614 c.p. e dall'attinenza delle notizie o immagini, così indebitamente captate, alla vita privata che si svolga in quei luoghi.

La *ratio* della norma incriminatrice è, come risulta anche dalla sua collocazione sistematica, quella di salvaguardare la libertà domestica, assicurando che la sfera ambientale in cui questa si svolge resti al riparo da qualsiasi intromissione altrui (realizzata mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora atti a captare notizie od immagini) che possa attentare alla pace, alla tranquillità e alla sicurezza di quell'ambito di riservatezza in cui si esplica la personalità (cfr. Corte Cass., sez. V, sent. 4 giugno 2001, n. 35947).

La fattispecie incriminatrice è stata d'altronde inserita dalla legge n. 98/1974 in un contesto che offriva risposta alla sentenza della Corte Costituzionale n. 34/1973, disciplinando positivamente le intercettazioni telefoniche mediante l'introduzione dei nuovi art. 226 *bis* e 226 *sexies* del c.p.p. ed era espressamente richiamata dall'art. 226 *quinquies*, che

sanzionava, a pena di nullità assoluta, l'utilizzazione di intercettazioni ottenute nei modi di cui all'art. 615 *bis* c.p.

La dottrina ha concordemente sottolineato come emergesse, dai lavori preparatori, la ponderata decisione di legare la nuova fattispecie di reato all'art. 14 della Costituzione e, sotto il profilo della legge ordinaria, all'art. 614 c.p., elaborandola quale prolungamento della fattispecie di violazione di domicilio già sanzionata dall'art. 614 del Codice penale.

La previsione incriminatrice trova radice, dunque, nella convinzione che sfera privata e domicilio sono termini correlativi: l'inviolabilità del domicilio, fungendo da strumento di tutela di una manifestazione specifica della vita privata e solo in relazione a tale manifestazione specifica, risultando circoscritta la tutela penale esclusiva e diretta riconosciuta dall'art. 615 *bis* c.p.

È stato così rilevato in dottrina che le notizie e immagini la cui conoscenza esclusiva è protetta dalla predetta norma, non possono che essere le medesime la cui conoscenza esclusiva è tutelata in via solo eventuale dall'art. 614 c.p. che difende l'indebita intrusione nella vita privata attuata mediante la penetrazione nel domicilio *invito domino*.

Anche per l'integrazione del delitto di cui all'art. 615 *bis* c.p. è stato ritenuto necessario l'uso di apparecchiature in grado di cagionare quella medesima offesa alla vita privata, arrecata dalla cognizione diretta di notizie o immagini da parte di un estraneo che si trovi fisicamente nel domicilio, escludendosi che la percezione di alcune notizie o immagini mediante l'utilizzo di strumenti di ripresa possa essere punita laddove la loro percezione diretta sia invece lecita.

Secondo alcuni, invece, sarebbe proprio l'utilizzo di strumenti di ripresa a rendere illecita l'attività di osservazione di

immagini all'interno di luoghi che rientrano nella nozione di domicilio, ma la cui vista è facilmente accessibile dall'esterno (terrazze, balconi, cortili).

La stessa giurisprudenza ha sostenuto che non può escludersi la sussistenza del reato laddove esista un diritto di veduta, giacché tale diritto incontra limiti civilistici solo in relazione alla possibilità di nuove aperture e non può confondersi con un diritto di documentazione dei fatti di vita privata altrui, concepibile solo con il consenso dell'avente diritto, ovvero in presenza di cause di giustificazione (cfr. Corte Cass., sez. V, sent. 23 gennaio 2001, n. 8573) o quando la videoripresa insista su aree condominiali a uso e visibilità comune (cfr. Corte Cass., sez. V, sent. 15 ottobre 2004, n. 16189) o, ancora, in situazioni in cui l'autore della violazione abbia egli stesso la disponibilità del domicilio a causa del suo rapporto di convivenza coniugale (cfr. Corte Cass., sez. V, sent. 8 novembre 2006, n. 39827).

Del resto, la stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 349/1999 aveva sostenuto, con riferimento al bilanciamento tra esigenze di riservatezza e uso normale del diritto di proprietà privata, che l'acquisto del diritto di veduta in ambiti domiciliari confinanti giustifica la corrispondente compressione dell'altrui diritto alla riservatezza.

Le sezioni unite della Cassazione avevano già affermato, con la sentenza n. 26795/2006, che l'art. 14 della Costituzione tutela il domicilio sotto due distinti aspetti: come diritto di ammettere o escludere dal luogo in cui si svolge la vita intima e come diritto alla riservatezza su quanto si compie nei medesimi luoghi.

Nel caso di riprese visive, la sfera di riservatezza verrebbe lesa attraverso l'utilizzo di strumenti tecnici, anche senza la necessità di un'intrusione fisica.

Pertanto, affinché scatti la protezione dell'art. 14 della Costituzione non è sufficiente che un determinato comportamento sia realizzato in un luogo di privata dimora ma occorre anche che esso avvenga in condizioni tali da renderlo non visibile a terzi.

E così se l'azione, pur svolgendosi in luogo di privata dimora, può essere liberamente osservata dagli estranei, senza ricorrere a particolari accorgimenti, il titolare del domicilio non può accampare una pretesa alla riservatezza.

Analogamente, autorevole dottrina affermava, con riferimento all'art. 226 *quinquies* c.p.p. che erano inammissibili le prove ottenute mediante riprese indebite attraverso spie elettroniche clandestinamente introdotte nel luogo di privata dimora; di contro, sarebbero stati ammissibili immagini o suoni captati *ab extra*. Si è detto al riguardo che lo *home watching* è indiscreto ma non indebito.

In giurisprudenza si sostiene anche che deve escludersi un'intrusione, tanto nella privata dimora quanto nel domicilio, con riferimento a videoriprese aventi ad oggetto comportamenti tenuti in spazi di pertinenza nell'abitazione di taluno ma di fatto non protetti dalla vista degli estranei, ritenendosi per tale ragione questi spazi assimilabili ai luoghi esposti al pubblico. Sarebbero percettibili dall'esterno i comportamenti in essi tenuti, venendo meno le ragioni della tutela domiciliare.

Con particolare riferimento alle riprese visive effettuate in spazi condominiali, la Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza n. 44156/2008, ha affermato la liceità dell'osservazione elettronica su zone ad uso comune non protette, benché effettuata contro la volontà dei condomini.

Nella fattispecie esaminata dal giudice di legittimità, appariva evidentemente che la ripresa effettuata dal ricorrente con proprie telecamere sull'ingresso comune dell'edificio in cui dimorava, sul vialetto d'accesso e su di una piccola parte esterna di proprietà di altri condomini, non era stata effettuata né clandestinamente né fraudolentemente e non era neppure idonea a cogliere di sorpresa i predetti in momenti in cui potevano credere di non essere osservati.

La Corte ha pertanto posto il principio secondo il quale la videoripresa delle aree comuni di proprietà non può ritenersi in alcun modo indebitamente invasiva della sfera privata dei condomini, ai sensi dell'art. 615 *bis* c.p., giacché la indiscriminata esposizione alla vista altrui di un'area che costituisce pertinenza domiciliare ma che non è deputata a manifestazioni di vita privata esclusive, è incompatibile con una tutela penale della riservatezza, anche ove risultasse che manifestazioni di vita privata in quell'area siano state in concreto realizzate.

Discorso diverso è, invece, quello concernente l'installazione di telecamere che benché osservino parti esterne di balconi o davanzali, riescano, grazie alla loro potenzialità di *focus*, a penetrare il luogo di privata dimora osservandone i comportamenti realizzati in base a una presunzione di riservatezza. Riprese di tale specie sarebbero da considerarsi evidentemente illecite e ben integrerebbero la fattispecie prevista e punita dall'art. 615 *bis* c.p. Sarebbero, peraltro, sottoposte al regime previsto dal Codice della *privacy* e ai provvedimenti emanati in materia dal garante per la protezione dei dati personali.

3. L'attività di videoripresa nei locali *privé*

L'effettuazione di videoriprese in luoghi di privata disponibilità ha posto problematiche di ordine giuridico con particolare riferimento ai camerini di locali commerciali.

In particolare, ci si è chiesti se i c.d. *privé*, ove avvengono incontri privati, possano o meno considerasi un domicilio e la videoripresa di comportamenti comunicativi rilevati in tale ambito debbano di conseguenza ottenere l'autorizzazione dell'A.G.

Che la nozione di domicilio accolta dall'art. 14 Cost. sia più ampia di quella desumibile dall'art. 614 c.p. è opinione prospettata in dottrina ma non incontrastata; in ogni caso, quale che sia il rapporto tra le due disposizioni, il concetto di domicilio non può essere esteso fino a farlo coincidere con un qualunque ambiente che tende a garantire intimità e riservatezza.

Non c'è dubbio che il concetto di domicilio individui un rapporto tra la persona e un luogo, generalmente chiuso, in cui si svolge la vita privata, in modo anche da sottrarre chi lo occupa alle ingerenze esterne e da garantirgli quindi la riservatezza. Ma il rapporto tra la persona e il luogo deve essere tale da giustificare la tutela di questo anche quando la persona è assente.

In altre parole, la vita personale che vi si svolge, anche se per un periodo di tempo limitato, fa sì che il domicilio diventi un luogo che esclude violazioni intrusive, indipendentemente dalla presenza della persona che ne ha la titolarità, perché il luogo rimane connotato dalla personalità del titolare, sia o meno questi presente.

Diversamente, nel caso della *toilette* e nei casi analoghi, il luogo in quanto tale non riceve alcuna tutela. Chiunque può entrare in una *toilette* pubblica, quando è libera, e la polizia giudiziaria ben potrebbe prenderne visione indipendentemente dall'esistenza delle condizioni processuali che legittimano attività ispettive. Perciò, con ragione, la giurisprudenza ha introdotto il requisito della "stabilità", perché è solo questa, anche se intesa in senso relativo, che può trasformare un luogo in un domicilio, nel senso che può fargli acquistare un'autonomia rispetto alla persona che ne ha la titolarità.

Deve quindi concludersi che una toilette pubblica non può essere considerata un domicilio, neppure nel tempo in cui è occupata da una persona.

È vero però che una *toilette* pubblica o un camerino, se non sono un domicilio, sono tuttavia un luogo che dovrebbe tutelare l'intimità e la riservatezza delle persone, e che quindi, ai fini delle riprese visive, non possono essere trattati come un luogo pubblico o esposto al pubblico. La caratteristica e le funzioni di questi luoghi, se da un lato, come si è detto, non giustificano un ampliamento del concetto di domicilio fino a ricomprenderli in esso, dall'altro non consentono che le attività che vi si svolgano possano rimanere esposte a qualunque genere di intrusioni.

Si ritiene comunemente che anche il diritto alla riservatezza o più in generale il diritto al rispetto della vita privata abbia un riconoscimento costituzionale nell'art. 2 Cost., al quale si aggiungono come norme più specifiche l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Sul piano costituzionale, tuttavia, il diritto alla riservatezza non gode di una tutela analoga a quella apprestata dall'art. 14 Cost. per il domicilio ed è per questa ragione che anche in mancanza di una

disciplina specifica le riprese visive che lo sacrificano devono ritenersi consentite e suscettibili di utilizzazione probatoria a norma dell'art. 189 c.p.p.

In altre parole quell'applicazione dell'art. 189 c.p.p. che erroneamente una parte della giurisprudenza ha ritenuto di poter fare con riferimento a riprese visive in ambito domiciliare è invece possibile per le riprese effettuate in luoghi che pur non costituendo un domicilio vengono usati per attività che si vogliono mantenere riservate.

Sono queste, e non quelle in ambito domiciliare, le riprese che possono avvenire sulla base di un provvedimento motivato dell'A.G., sia essa il P.M. o il giudice; provvedimento che non può mancare perché, come è stato già affermato dalla giurisprudenza, è necessario che la limitazione del diritto alla riservatezza venga disposta con decreto motivato dell'Autorità Giudiziaria (cfr. Corte Cass., sez. IV, sent. 16 marzo 2000, n. 562).

Alcuni autori hanno assimilato le riprese visive alle ispezioni e ai rilievi. Questi in realtà sono mezzi che si differenziano dalle riprese visive sia perché non hanno carattere continuativo, sia soprattutto perché nella disciplina processuale presuppongono una esecuzione palese (le riprese visive sono invece nascoste) ma l'assimilazione dà conto della ragione per cui anche le riprese visive devono essere legittimate da un provvedimento dell'A.G.

Questo, infatti, rappresenta secondo la Corte Costituzionale un livello minimo di garanzia (cfr. sentt. n. 81/1993 e n. 281/1998) e ad esso si è fatto riferimento anche per regolare, in mancanza di una specifica normativa, l'acquisizione dei tabulati contenenti i dati identificativi delle comunicazioni telefoniche (cfr. Corte Cass., sez. unite, sent. 23 febbraio 2000, n. 6).

È da aggiungere che nel motivare il provvedimento che dispone le riprese visive, l'A.G. non potrà fare a meno di identificare lo scopo di queste, vale a dire gli elementi probatori che attraverso l'atto intrusivo essa ritiene che possano venire utilmente acquisiti.

Orbene, le riprese visive nei camerini, i c.d. *privé*, non sono inibite, perché i camerini non costituiscono un domicilio. Essi tuttavia costituiscono un luogo nel quale si svolgono attività destinate a rimanere riservate, rispetto alle quali indagini con le modalità intrusive richiedono un congruo provvedimento giustificativo.

In mancanza di un provvedimento autorizzativo è da ritenere che la prova atipica, costituita dalle videoregistrazioni effettuate, si prospetti carente di un presupposto di ammissibilità e che quindi non possa essere utilmente addotta a giustificazioni di una prognosi di responsabilità sorretta da gravi indizi di colpevolezza.

4. Il comportamento non comunicativo e la comunicazione con se stessi: spunti di riflessione

Appare opportuno, in via preliminare, operare una distinzione tra comportamenti comunicativi e non comunicativi captati in luogo pubblico, aperto al pubblico o esposto al pubblico, in coerenza con i recentissimi orientamenti della giurisprudenza di legittimità e costituzionale.

Nessun problema particolare si pone con riferimento alle c.d. videoriprese di comportamenti non comunicativi in un luogo pubblico, aperto al pubblico o esposto al pubblico. Deve, infatti, escludersi decisamente che tali attività investigative possano essere definite come ispezioni (artt. 244-246 c.p.p.) o come

rilievi sulle persone effettuati dalla polizia giudiziaria a norma dell'art. 354, co. 3, c.p.p., trattandosi con evidenza di operazioni da svolgersi in segretezza e normalmente in maniera continuativa che, del resto, non potrebbero essere attuate (positivamente) rispettando le garanzie difensive imposte dalle citate disposizioni. Deve pertanto ravvisarsi, in tale tipo di attività investigativa, una c.d. prova innominata o atipica, dovendosi interpretare il disposto dell'art. 189 c.p.p. «in senso ampio, come comprensivo dei mezzi di ricerca della prova e dei mezzi di indagine non previsti dalla legge».

Le condizioni alle quali l'art. 189 c.p.p. subordina l'ammissibilità delle prove atipiche (ossia l'assenza di pregiudizi per la libertà morale delle persone coinvolte e l'obbligo del giudice di sentire le parti sulle modalità acquisitive della prova) non appaiono di ostacolo all'esecuzione di videoriprese nascoste come strumento (atipico) di indagine. Non si verifica, infatti, nessuna lesione di diritti individuali «inviolabili», cioè aggredibili unicamente nel rispetto della riserva di legge e di giurisdizione.

Se le videoriprese nascoste vengono operate in luogo pubblico, aperto od esposto al pubblico, al fine di documentare una "condotta comunicativa" tutelata *ex* art. 15 Cost., la stessa attività investigativa si trasforma, invece, in una vera e propria video intercettazione ed è dunque necessario, per l'uso probatorio del documento visivo, che sia stata autorizzata *ex* art. 266 c.p.p., come qualunque altra intercettazione di colloqui (*rectius*, comunicazioni) tra persone presenti, intercorsi in luogo diverso dal domicilio. L'art. 15 Cost., infatti, assicura l'inviolabilità della segretezza unicamente delle c.d. comunicazioni riservate (cioè effettuate con modalità che

dimostrino l'intento del mittente di consentirne la percezione a una sfera limitata di destinatari).

Diverso e più complesso risulta il problema delle videoriprese effettuate invece in ambito domiciliare ovvero in luoghi di privata dimora equiparati.

La definizione di comportamenti non comunicativi è desumibile in parallelo, considerando in via preliminare ciò che la giurisprudenza definisce come comunicazione.

Già nel 1997 la giurisprudenza di legittimità (cfr. Corte Cass., sez. VI, sent. 10 novembre 1997) affermò che «la nozione di comunicazione consiste nello scambio di messaggi fra più soggetti, in qualsiasi modo realizzati (ad esempio, tramite colloquio orale od anche gestuale)» e che «l'attività di intercettazione è appunto diretta a captare tali messaggi».

Nel corpo della medesima pronunzia il Supremo Collegio sostenne, poi, che attività del tutto differente dall'usuale azione intercettativa è quella di «captare immagini relative alla mera presenza di cose o persone o ai loro movimenti, non funzionali alla captazione di messaggi».

All'evidenza emerse, quindi, che nella prima fattispecie lo scopo era quello di percepire sul piano uditivo ed interpretativo conversazioni, onde inferire da esse contenuti illeciti (già di per sé prove di reato oppure prodromiche a successivi ulteriori condotte criminose anche di terzi), mentre nella seconda ipotesi l'attività di indagine, prettamente visiva, era finalizzata a provare la presenza di uno o più soggetti in un luogo, in un preciso momento (circostanza che può fungere da elementi di conferma di altri e diversi elementi di prova).

Si è già detto che alle riprese visive concernenti comportamenti non comunicativi in ambiti domiciliari o di privata dimora non si applica la disciplina prevista dagli artt. 266 e ss. c.p.p. e che

la Corte Costituzionale ha da ultimo ribadito la necessità di una disciplina legislativa al riguardo, in coerenza con la riserva assoluta di legge sancita dagli artt. 14 e 15 della Costituzione. Va altresì rilevato che riprese di comportamenti non comunicativi, in ambiti "protetti" sotto il profilo della riservatezza, presuppongono necessariamente, a monte, un'autorizzazione del Giudice alla captazione di comportamenti comunicativi nell'ambito di un'attività di indagine, qualificandosi, diversamente, illecite costituenti reato e non ammissibili quali prove *e*x art. 191 c.p.p.

Orbene, *quid iuris* se nel corso delle operazioni di videoripresa in ambito domiciliare saranno captate immagini relative a comportamenti non comunicativi, che non evidenziano gestualità od esternazioni relazionali? Ovviamente il problema si pone analogamente per le intercettazioni tra presenti nel domicilio o luoghi equiparati, laddove la captazione sonora non sia accompagnata dallo strumento investigativo della registrazione di immagini.

La giurisprudenza di legittimità, si è già detto, ha più volte ribadito il principio della inammissibilità delle prove atipiche assunte in violazione di norme procedurali, sostanziali e dei principi costituzionali. Tale consolidato orientamento condurrebbe a ritenere che quanto acquisito in relazione a condotte non comunicative poste in essere da un soggetto nel luogo osservato debba essere ritenuto inutilizzabile in quanto lesivo dell'art. 14 Cost. e, come tale, non utilizzabile neanche in sede cautelare (cfr. Corte Cass., sez. unite, sent. 28 luglio 2006, n. 26795). Pertanto, nel caso di riprese visive di comportamenti di tipo non comunicativo, venendo in considerazione soltanto l'intrusione nel domicilio in quanto tale e non l'intercettazione delle comunicazioni interpersonali, non sarebbe possibile

estendere alla captazione delle immagini nei luoghi tutelati dall'art. 14 Cost., la normativa dettata dagli artt. 266 e ss. c.p.p., data la sostanziale eterogeneità delle situazioni: l'invasione della sfera della libertà domiciliare in quanto tale, da un lato; la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni, dall'altro. La Corte Costituzionale, pur recependo la detta interpretazione in ordine alle riprese visive di comportamenti non comunicativi in ambiente "riservato", non ritenendo però di affrontare la questione controversa, se comunque vi possa o no essere spazio per un provvedimento autorizzatorio della autorità giudiziaria, ha ritenuto di dover ammetterne comunque l'utilizzabilità, quando partecipe dell'attività videoripresa sia un soggetto titolare del diritto di essere presente nel luogo "riservato". In tal caso, infatti, non essendo configurabile alcuna intrusione ingiustificata nell'altrui domicilio, la videoripresa di comportamenti non comunicativi, anche se non autorizzata dall'autorità giudiziaria, sarebbe utilizzabile come prova atipica, non sussistendo alcuna lesione dei principi espressi dall'articolo 14 della Costituzione (in termini, cfr. anche Corte Cass., sez. II, sent. 13 dicembre 2007). Da queste premesse, nella specie, è stata ritenuta utilizzabile la videoripresa effettuata sul luogo di lavoro, da intendere come "domicilio" per l'arco temporale della giornata lavorativa, da una persona che si assumeva vittima di vessazioni e molestie sessuali da parte del proprio datore di lavoro.

Il problema si pone tuttavia per quelle forme di comunicazione c.d. con se stessi, che non possono integrare vere e proprie fattispecie di comportamenti comunicativi, concernenti potenziali fonti di prova di estrema rilevanza in relazione a procedimenti penali da cui è generata l'attività di captazione

elettronica. Si pensi alle espressioni verbali di auto accusa esternate dal soggetto dinanzi allo specchio dell'abitazione sorvegliata o alla redazione di uno scritto di proprio pugno con cui lo stesso ammette ogni responsabilità in ordine all'evento di reato e che la telecamera installata ben riesce a visualizzare attraverso un particolare *focus* o raggio di azione.

Per quanto concerne le esternazioni verbali, evidentemente non possono configurarsi quali comunicazioni che presuppongono necessariamente una relazione tra due o più soggetti. Non importa se la comunicazione sia orale o gestuale, ma occorre necessariamente una pluralità soggettiva che si ponga in relazione. Discorso diverso andrebbe effettuato, invece, per quanto concerne la redazione di documenti. Al riguardo va rilevato che soltanto una valutazione effettuata *ex post* dal P.M. ed eventualmente dal giudice, potrà attribuire dignità probatoria alla captazione visiva del manoscritto redatto nel luogo di privata dimora. Quest'ultimo, infatti, non avrà valore di prova e sarà considerato prova atipica inutilizzabile laddove non sia neppure indirizzato *ad incertam personam*. In altri termini, mentre la redazione di un documento scritto dall'osservato che non è destinato ad alcun soggetto (si pensi alla scrittura di una pagina di un diario segreto) sarà valutabile quale comportamento non comunicativo, discorso diverso dovrebbe effettuarsi se il cartaceo visualizzato nella ripresa sia destinato ad altri soggetti (si pensi ad una lettera redatta dal soggetto, ma non sottoscritta, che si accusa del reato o che incolpa taluno dei fatti oggetto del procedimento, perché a conoscenza dei medesimi). In tale fattispecie, la condotta ha invero natura comunicativa anche se l'interrelazione richiesta dalla giurisprudenza di legittimità non è immediata.

Al contrario, va sicuramente riconosciuta natura di comunicazione allo scambio silenzioso di c.d. pizzini da un soggetto all'altro che, per timore di essere ascoltato, ha preferito tale modalità di interrelazione, ignorando l'esistenza di parallele attività di osservazione.

Nulla impedisce ovviamente di attribuire alle circostanze non destinate a ricevere dignità probatoria quanto meno un'utilità investigativa, potendo la polizia giudiziaria porre in essere tempestive attività di assicurazione della prova a mezzo sequestri documentali nelle forme e nei limiti previsti dal Codice di procedura penale, potendo, nondimeno, prendere spunto da quanto osservato o ascoltato per ogni utile prosecuzione delle indagini.

Analogamente è a dirsi per tutte quelle ipotesi in cui venga consumata o lavorata sostanza stupefacente nel luogo privato monitorato. Anche in tal caso la condotta non comunicativa sarà necessariamente estrapolata dall'attività di intercettazione e resa inutilizzabile al termine delle indagini preliminari.

L'assenza di una disciplina legislativa sulle videoriprese investigative, come si è visto, ha determinato in più occasioni l'intervento prudenziale della giurisprudenza di legittimità e della stessa Corte Costituzionale. Le copiose sentenze sopra commentate hanno in realtà inteso salvaguardare l'inviolabilità del domicilio e la segretezza delle comunicazioni in ossequio ai dettati della nostra Costituzione negli art. 14 e 15. E se da una parte si è proceduto alla fondamentale equiparazione delle videoriprese in ambiti protetti alla disciplina delle intercettazioni tra presenti, estendendo l'applicazione delle norme degli artt. 266 e ss. c.p.p. per i comportamenti comunicativi, dall'altra sono state evidentemente penalizzate tutte quelle altre fattispecie di condotte non comunicative, che

potrebbero avere un'eccezionale utilità investigativa laddove si consideri che le strumentazioni tecnologiche di ascolto e osservazione consentono oggi di ottenere maggiore qualità di suoni e immagini, sino a qualche tempo fa inimmaginabili.
De iure condendo è pertanto auspicabile un rapido intervento del legislatore che scriva in tal modo la parola fine sull'annosa questione dei comportamenti non comunicativi, precisando limiti di ammissibilità ed utilizzabilità degli stessi. Ciò consentirebbe di evitare la perdita di prezioso materiale investigativo assunto, soprattutto in un'epoca, come quella attuale, connotata da conoscenze collettive delle strumentazioni di indagini a disposizione e, pertanto, da meticolose attenzioni da parte della criminalità organizzata alle captazioni elettroniche operate dalla P.G. in luoghi di privata disponibilità, preferendo la stessa adottare proprio tutte quelle condotte di tipo non comunicativo al fine esclusivo di eludere intercettazioni telefoniche o tra presenti.

CAPITOLO III
L'integrazione tra biometria e videosorveglianza: un *case study*

di Angela Catapano e Fabrizio Mancini

1. La biometria, il processo biometrico e le tecnologie biometriche nella videosorveglianza

1.1. La biometria

Con il termine "biometria", dal greco *bios* (vita) e *metros* (misura), seppure usato anche in altri contesti scientifici, nell'odierna accezione informatica si intende l'identificazione automatica o la verifica dell'identità di un soggetto sulla base di caratteristiche fisiche e/o comportamentali. Bio-metria significa, infatti, "misurare la vita". Si tratta, dunque, di una disciplina che considera statisticamente i fenomeni biologico-vitali dal punto di vista quantitativo.

Possiamo classificare la biometria in fisica e comportamentale.

La biometria fisica è basata su dati derivati dalle misure effettuate sulle caratteristiche fisiche di una persona. Tra queste, si possono menzionare la verifica delle impronte digitali, l'analisi dell'immagine delle dita, il riconoscimento dell'iride, la scansione retinica, il riconoscimento del volto, la geometria della mano, il riconoscimento della forma dell'orecchio, il rilevamento dell'odore del corpo, il riconoscimento vocale, l'analisi della struttura del D.N.A., l'analisi dei pori della pelle o della struttura delle vene.

La biometria comportamentale è invece basata su aspetti riconducibili a caratteristiche comportamentali. Tra queste

possiamo annoverare la verifica della firma autografa, la misurazione del tempo di battitura della tastiera, l'analisi dell'andatura.

Il dato biometrico rappresenta una caratteristica dell'individuo unica e inscindibile dal proprietario e, in tal senso, costituisce un dato personale inteso come informazione riferibile a una persona fisica, identificata o identificabile anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale. Tale aspetto rappresenta il punto di forza a sostegno dell'impiego di sistemi biometrici per il riconoscimento certo degli individui.

Le stesse peculiarità di unicità e inscindibilità del dato biometrico dell'individuo rappresentano, al contempo, un elemento di debolezza dei sistemi biometrici che richiedono misure di protezione accurate e sofisticate.

Infatti, mentre una *password* non più sicura o violata può essere sostituita, lo stesso non può dirsi per una caratteristica biometrica: non è pensabile la sostituzione dell'iride o dell'impronta digitale; al massimo è possibile rilevare un nuovo dato biometrico dello stesso tipo, per un numero limitato di volte (l'impronta di un altro dito, l'iride di un altro occhio).

La storia della biometria inizia intorno al 1879 quando Alphonse Bertillon, un ispettore della polizia francese, propose un sistema di misurazioni anatomiche per identificare i criminali recidivi. Alcuni anni dopo degli studiosi britannici scoprirono che le impronte delle dita hanno un disegno unico da persona a persona e non mutano nel tempo. Nel 1896, grazie a questa sensazionale scoperta, venne inaugurato il sistema di classificazione di impronte digitali; i primi a servirsi di questo sistema furono gli Ispettori di Scotland Yard.

Non essendo le impronte digitali il dato più pratico da usare, negli ultimi anni sono stati sviluppati sistemi di identificazione basati su caratteristiche quali il volto, le mani, la voce e l'iride. I tratti usati dai sistemi biometrici devono avere due caratteristiche: essere unici per ogni persona e non cambiare eccessivamente nel tempo. Alcuni tratti fisici permettono una precisione relativamente alta, mentre altri hanno maggiore praticità e costi inferiori. Non esiste, tuttavia, una misurazione biometrica ottimale per tutte le applicazioni e, dunque, la scelta dei dati da usare in un sistema di identificazione dipende dagli obiettivi perseguiti.

L'interesse diffuso intorno alle tecnologie biometriche ha portato un considerevole numero di *forum* internazionali ad analizzare la biometria sia per gli aspetti più propriamente tecnici che per quelli sociali, etici e inerenti il delicato tema della *privacy*.

La difficile situazione internazionale ha indotto un sensibile rafforzamento dei controlli atti a garantire la sicurezza dei cittadini e, negli ultimi anni, i governi di tutto il mondo hanno promosso il potenziamento delle azioni di controllo del territorio e delle frontiere nell'ambito delle quali sono spesso emerse difficoltà legate alla identificazione certa degli individui.

L'impiego della biometria a rafforzamento della sicurezza è testimoniato da iniziative internazionali, quali il nuovo passaporto europeo e il permesso di soggiorno elettronico e, per ciò che attiene all'Italia, la nuova Carta d'Identità Elettronica (CIE), che hanno come denominatore comune l'uso di identificatori biometrici a sostegno dell'autenticità. L'utilizzo delle tecnologie biometriche non si limita comunque agli ambienti investigativi o di controllo delle frontiere, ma registra

una rapida diffusione anche in altri importanti settori privati e pubblici.

Come è noto, i metodi basati sull'uso di *password*, attualmente i più diffusi, non sempre sono in grado di assicurare una adeguata garanzia; per queste ragioni molte amministrazioni stanno decisamente orientandosi verso l'utilizzo di tecniche di tipo biometrico.

Nella pubblica amministrazione italiana, fino a qualche anno fa, escludendo le applicazioni A.F.I.S., le tecnologie biometriche avevano trovato un utilizzo limitato per lo più ad applicazioni finalizzate al controllo dell'accesso fisico del personale a luoghi sensibili (ad esempio ai siti militari). Recentemente, invece, sta crescendo l'interesse da parte delle amministrazioni pubbliche verso l'utilizzo di tecnologie biometriche per il controllo dell'accesso fisico a edifici e aree riservate o per l'accesso logico ad applicazioni informatiche critiche.

Sebbene la maggior parte delle applicazioni biometriche utilizzate si caratterizzino per la conoscenza della operatività del sistema da parte degli utenti che sono, quindi, cooperativi (biometria interattiva), alcune applicazioni con finalità di carattere investigativo e governativo possono prevedere l'uso di sistemi biometrici senza che l'utente ne sia a conoscenza (biometria passiva). Tipica è l'applicazione della sorveglianza nei luoghi caratterizzati da un largo afflusso di pubblico.

La biometria, quindi, può avere un uso multiforme: per i sistemi di controllo degli accessi, per la rilevazione di presenze in aree riservate, sedi governative e nella produzione di documenti.

1.2. Il processo biometrico

Nell'ambito del trattamento dei dati personali con strumenti elettronici, le credenziali di autenticazione biometriche costituiscono un valido strumento per farsi riconoscere da un sistema informatico, da un *computer* e così via, nonché per poter conseguentemente accedere alle risorse dello stesso.

La prima fase del processo biometrico è la registrazione (*enrollment*) attraverso la quale la persona fornisce al sistema elettronico una sua caratteristica fisica o comportamentale per mezzo di un dispositivo di acquisizione che può variare a seconda del dato biometrico utilizzato (ad esempio, uno *scanner* per le impronte digitali o per la retina ovvero una video-camera per il riconoscimento facciale).

Il dato o campione di dato viene analizzato dal sistema, ossia "processato" (usando un termine tecnico), al fine di estrarre da esso informazioni/caratteristiche distintive. Tali informazioni andranno poi a formare il cd. *template*, che altro non è se non una rappresentazione o ricostruzione in termini matematici, numerici, digitali dei dati biometrici acquisiti.

Concluso il processo di *enrollment*, il *template* viene archiviato su di un *database* centralizzato ovvero su di un dispositivo quale una *smart-card*, una tessera plastificata o una scheda ottica (supporti dunque "decentralizzati" e che l'utilizzatore può portare al seguito).

La fase successiva consiste nella cosiddetta verifica dell'utente/identificazione, che determina l'acquisizione, da parte del sensore, del relativo dato biometrico per la comparazione con il *template* precedentemente depositato/registrato. Nel processo di verifica, detto anche "uno a uno", i dati acquisiti sul momento dal sensore

biometrico vengono comparati con un unico dato biometrico depositato dall'utente nella fase di registrazione e indicizzato da un codice identificativo. In quello di identificazione, detto anche "uno a N", i dati acquisiti sul momento dal sensore vengono comparati con un insieme di dati biometrici contenuti in un archivio precostituito.

In conclusione, la locuzione "riconoscimento biometrico" fa riferimento all'identificazione o alla verifica automatica di identità degli individui attraverso la valutazione di caratteristiche fisiche e comportamentali.

Gli obiettivi del processo biometrico sono due:

1) la verifica della dichiarazione di identità di un soggetto;
2) l'attribuzione di una identità a un soggetto.

Per questo, in biometria sono ricorrenti le seguenti procedure:

a) quella di accertamento della titolarità del soggetto ad accedere (accesso fisico) in un locale, comprensorio o area;

b) quella di accertamento della titolarità del soggetto a usufruire di una risorsa informatica (accesso biometrico).

1.3. Le tecnologie biometriche nella videosorveglianza

L'uso sempre più diffuso di nuove tecnologie legate alla sicurezza, come la videosorveglianza o la biometria, sta alimentando appassionati dibattiti sull'esigenza da parte dello Stato di assicurare un imprescindibile livello di tutela collettiva senza che ciò incida in maniera troppo marcata sui diritti fondamentali dei cittadini (c.d. bilanciamento degli interessi).

Le nuove tecniche di sicurezza per il controllo del territorio e delle aree sensibili, vedono nella biometria e nella videosorveglianza un nuovo strumento dalle enormi potenzialità. L'impiego delle più moderne tecnologie

informatiche, unito a idonee misure preventive, rappresenterà un'arma vincente per realizzare un più efficace controllo del territorio sia in ambito pubblico sia in ambito privato, incontrando la crescente domanda di sicurezza delle aziende e, soprattutto, dei cittadini.

Gli impianti di videosorveglianza possono essere composti di singole telecamere ovvero da una rete di telecamere collegate tra loro. Le immagini rilevate dalle telecamere vengono quindi convertite in un adeguato formato digitale e trasferite nella memoria di un sistema informatico che effettua le elaborazioni.

La straordinaria capacità del sistema visivo umano di interpretare un'immagine, è spesso considerata un'operazione semplice e normale. L'interpretazione dell'immagine, tuttavia, diviene anche per l'uomo estremamente difficoltosa quando questa è rappresentata come una sequenza di numeri: questo tipo di rappresentazione è esattamente quella che deve essere elaborata e analizzata da un *computer* in un ambito di visione artificiale.

Attraverso le elaborazioni dei dati (corrispondenti alle immagini acquisite) è possibile riconoscere movimenti, oggetti depositati, folle di gente, etc. Questi sistemi possono allarmare il personale addetto alla sorveglianza, effettuare *zoom* nella situazione osservata e ottimizzare la registrazione di quanto accade aumentando la qualità/densità di registrazione.

Sempre più rilevanza assume la tecnica di videosorveglianza che consente il riconoscimento biometrico del volto; tecnica ritenuta una delle più importanti risorse di autenticazione biometrica che, tuttavia, presenta specifiche difficoltà di realizzazione e applicazione.

Il riconoscimento biometrico può avvenire attraverso la comparazione con una immagine fissa o con sequenze di

immagini in movimento e, a seconda del tipo di immagine, si opera generalmente una distinzione fra "riconoscimento statico" e "riconoscimento dinamico".

Il riconoscimento statico è impiegato, in linea di massima, nelle applicazioni inerenti l'accesso fisico o logico ed è caratterizzato, generalmente, da una buona qualità dell'immagine di riferimento memorizzata contestualmente alla rilevazione. La posa del soggetto, disposto frontalmente e su sfondo controllato, consente di semplificare notevolmente le operazioni matematiche alla base del metodo biometrico. Tale applicazione presuppone, quindi, la collaborazione del titolare del dato biometrico che è consapevole della rilevazione e non si oppone, con travestimenti o altri espedienti, alla estrazione dello stesso. L'applicazione della stessa, inoltre, assume rilievo nel settore della cosiddetta ricerca dei duplicati. Essa consente, infatti, di comparare i dati biometrici di immagini contenute in un *database* fotografico per individuare potenziali soggetti a cui risultano abbinate più identità. Nelle applicazioni per la ricerca dei duplicati, le fotografie contenute nel *database* sono quelle usate nei documenti o quelle del foto-segnalamento.

Il riconoscimento dinamico, caratteristico della modalità "sorveglianza", può invece avvenire attraverso l'analisi di immagini di soggetti inconsapevoli, e dunque non collaborativi, che possono assumere pose irregolari, ovvero essere in movimento, comportando notevoli problemi di tipo computazionale aggravati dalla necessità di dovere operare in tempo reale.

I sistemi di videosorveglianza dotati di *software* che permette l'associazione di immagini a dati biometrici (ad esempio un *software* per il riconoscimento facciale) o che sono in grado di riprendere e registrare automaticamente comportamenti o

eventi anomali segnalandoli all'operatore (c.d. *motion detection*), sono chiamati "sistemi intelligenti". Per l'utilizzo degli stessi, il Garante per la protezione dei dati personali ha previsto l'obbligatorietà della verifica preventiva (sulla quale si rinvia al successivo paragrafo 2.1).

2. Le criticità nell'utilizzo di soluzioni integrate videosorveglianza-biometria

2.1. I fattori tecnici

I dati biometrici maggiormente utilizzati attraverso specifiche applicazioni informatiche sono le impronte digitali, il volto e l'iride. Ogni applicazione, tuttavia, presenta vantaggi e svantaggi.

Le impronte digitali, ad esempio, oltre ad avere applicazioni in campo legale, sono anche usate in molti paesi per controlli automatici alle frontiere. Negli Stati Uniti il programma US-VISIT del Ministero responsabile della sicurezza interna, dal 2004 ha elaborato i dati di oltre 75 milioni di visitatori. Uno dei vantaggi di tali sistemi è il basso costo dei sensori; tuttavia, essi hanno margini di errore superiori rispetto a quelli più costosi usati della polizia, perché coprono una porzione minore del polpastrello e l'immagine ottenuta ha una definizione inferiore.

Per quanto riguarda l'iride, il cui disegno sembra essere unico e permanente per ogni persona, il riconoscimento è estremamente preciso e veloce. Si utilizza uno *scanner* che acquisisce la sequenza numerica dell'individuo comparandola con quella preregistrata in una banca dati. Un famoso sistema di identificazione basato sul riconoscimento dell'iride è l'I.R.I.S. (*Iris Recongnition Immigration System*) adottato nel Regno Unito,

che consente ai viaggiatori che forniscono i propri dati, di evitare le file estenuanti in aeroporto. Ciononostante, anche il riconoscimento dell'iride presenta dei problemi. È ragionevolmente possibile che esso non funzioni con persone non vedenti o per le quali si siano perse in maniera massiccia le proprietà morfologiche o geometriche dell'iride. Bisogna inoltre sottolineare che il costo dei sensori, anche se in calo, è nettamente più alto di altri dispositivi quali, ad esempio, i lettori per impronte digitali.

I contesti applicativi connessi al riconoscimento biometrico del volto ne evidenziano gli intrinseci aspetti positivi e negativi. L'impiego in settori per così dire "ordinari" di attività presenta un buon grado di accettazione della tecnologia da parte degli utenti per la natura non invasiva di acquisizione della caratteristica biometrica, che avviene senza contatto con il sensore e senza una particolare partecipazione.

Nel settore investigativo un punto di assoluta forza è rappresentato dalla possibilità di effettuare specifiche verifiche e accertamenti, non altrimenti esperibili se non ricorrendo ad altre tecniche, quali la rilevazione delle impronte digitali o dell'iride, che, però, necessitano della collaborazione del soggetto "attenzionato" laddove, invece, l'esigenza investigativa richiede un approccio riservato.

Come già detto precedentemente, per "sorveglianza" si intende il tentativo di identificare un soggetto attraverso il confronto tra le immagini acquisite da una telecamera e quelle contenute in un archivio.

A tale proposito un problema concreto consiste nella corretta determinazione della "soglia di somiglianza" fra il soggetto ripreso e le immagini precedentemente archiviate in un *database*. Se la soglia di somiglianza è stata tarata su di un livello

troppo elevato, nel senso di ricercare la somiglianza massima, è possibile che il sistema non segnali soggetti che, invece, sarebbe opportuno sottoporre a verifica; se, al contrario, la soglia è stata attestata su livelli troppo bassi, si incorre nel rischio opposto, ossia di ricevere dal sistema una serie di falsi allarmi.

Proprio il problema dei falsi allarmi ha ridimensionato in qualche modo il ruolo del riconoscimento biometrico del volto per ciò che attiene alle attività di sorveglianza in tutti i luoghi aperti e/o particolarmente affollati (stadio, aeroporti, stazioni, etc.), ovvero quando l'uso di tali applicazioni è finalizzato alla prevenzione e al controllo del territorio.

Specifica quanto ultronea incidenza sulla gestione dei falsi allarmi è ascrivibile ad altri fattori non collegati a quello puramente tecnologico; tra questi, un ruolo di preminente rilievo assume il problema della variabilità temporale della caratteristica biometrica, dal momento che le qualità specifiche del viso, oltre che per accadimenti accidentali, si modificano ineluttabilmente con l'età.

Un secondo rilevante problema può essere, inoltre, individuato nella forte incidenza delle condizioni ambientali e, in particolare, l'illuminazione le cui variazioni possono condizionare i risultati.

Le tecnologie attualmente impiegate per il riconoscimento del volto utilizzano la rilevazione delle immagini 2D e, quelle più avanzate, 3D. Le prime consentono di ottenere elevate prestazioni quando l'immagine è frontale: infatti, se la posa del volto cambia, le *performance* decrescono. Un limite del sistema bidimensionale di riconoscimento facciale proviene dalla tipologia di dati utilizzati per verificare la somiglianza tra due volti, atteso che le immagini registrate sono mancanti della componente della profondità.

Per ridurre gli effetti negativi di tali criticità, sono stati implementati i sistemi basati su acquisizione tridimensionale del volto. A differenza di quelli per applicazioni bidimensionali (2D), i sensori dei sistemi di riconoscimento tridimensionale (3D) sono in grado di analizzare molte più informazioni. Rispetto alle 2D, le tecniche 3D sono meno sensibili alle condizioni di illuminazione; le stesse variazioni di posa del soggetto possono essere risolte con il riallineamento. Esse, inoltre, consentono la ricostruzione della superficie del viso, con informazioni geometriche su caratteristiche fondamentali, che rappresentano la base di partenza per le successive elaborazioni.

Gli svantaggi connessi all'utilizzo di tale tecnologia sono rappresentati innanzitutto dai costi elevati per l'acquisizione degli *hardware* 3D e per la sostituzione delle apparecchiature dotate di tecnologia 2D (videocamere, macchine fotografiche, etc.), oppure per la sospetta invasività di specifiche applicazioni. I tempi di acquisizione del riscontro biometrico sono inoltre più lunghi.

In conclusione, si può affermare che i sistemi basati sul riconoscimento del volto sono precisi quando l'immagine è registrata in condizioni controllate, ma diventano inaffidabili se l'immagine originale e quella nuova differiscono a causa di cambiamenti di posizione, illuminazione, espressione, età o aggiunta di accessori. Questa eccessiva sensibilità diventa un effettivo problema soprattutto per la videosorveglianza.

Si precisa, infine, che ad oggi non sono ancora state sviluppate tecnologie che permettano di effettuare riconoscimenti del volto completamente automatizzati e in tempo reale, a prescindere che vi siano condizioni controllate o no.

2.2. Gli aspetti legati alla *privacy*

L'elemento biometrico, in quanto dato personale e considerato quale aspetto della identità fisica dell'uomo, trova una tutela, come già evidenziato nel primo capitolo del presente lavoro, nei principi contenuti nella Carta Costituzionale, come ad esempio nell'art. 13 inteso «con riferimento anche alla libertà di salvaguardia della propria salute e della propria integrità fisica» (cfr. Corte Cass., sez. III, sent. 25 novembre 1994, n. 10014).

La possibilità, dunque, di acquisire un dato biometrico coattivamente e contro la volontà del soggetto cui appartiene, incontra precisi limiti imposti dalla Carta Costituzionale che osteggia le condotte invasive della sfera privata se non in correlazione a poteri o doveri specificamente individuati.

Le norme a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e il sistema processuale penale, in taluni casi, prevedono la facoltà per l'autorità di acquisire dati biometrici dei cittadini, pur nel rispetto della dignità umana e per gli scopi propri definiti dalle disposizioni che introducono tali poteri.

In mancanza di una legale definizione, può essere richiamato il concetto espresso dal Gruppo dei Garanti Europei (istituito sulla base dell'art. 29 della direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali, e pertanto noto come *Working Party Art.* 29) che, nel documento adottato il 1° agosto 2003, evidenzia come «i dati biometrici possono sempre essere considerati come informazioni concernenti una persona fisica in quanto sono dati che, per la loro stessa natura, forniscono indicazioni su una determinata persona».

Tenuto conto della rapida espansione dell'impiego di tecnologie biometriche e delle preoccupazioni in merito al loro

possibile incontrollato utilizzo, nel Documento di lavoro sulla biometria, il predetto Gruppo ha formulato specifiche raccomandazioni in forma di linee-guida. Lo scopo era quello di contribuire ad un'omogenea ed efficace applicazione delle norme nazionali rispetto alla direttiva 95/46/CE in materia di sistemi biometrici, atteso che gli stessi possono essere utilizzati come strumento di autenticazione (informatica), *rectius* di identificazione. Tali dati, infatti, presentano qualità del tutto peculiari, e precisamente:

- l'universalità: l'elemento biometrico è presente in ogni persona;
- l'esclusività: l'elemento biometrico è unico, assolutamente inequivoco e distintivo di ogni persona;
- la permanenza: ogni persona conserva i propri elementi biometrici nel corso del tempo (salvo lesioni dell'integrità fisica).

Le credenziali biometriche consentono di accedere a un sistema per procedere a determinate operazioni, tra le quali per l'appunto quelle di trattamento dei dati personali. Ma gli stessi dati biometrici sono dati personali ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. b), del d. lgs. n. 196/2003 recante il Codice in materia di protezione dei dati personali e come tali sono soggetti, quanto a tutela, garanzie, modalità e finalità di trattamento, alle disposizioni del Codice stesso.

Il Codice in argomento, nel prevedere che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali nonché della dignità dei soggetti interessati, sottopone a un regime di maggiore severità i trattamenti che comportano rilevazioni di dati biometrici.

Questi ultimi, infatti, devono avvenire nel rispetto, oltre che dei principi generali di necessità, finalità, proporzionalità e liceità, anche di altre disposizioni specifiche eventualmente indicate dal Garante e/o prescritte da ulteriori disposizioni di legge rivolte a particolari ambiti applicativi.

In materia di trattamento dei dati personali connessi a dati biometrici è necessario innanzitutto osservare il principio di necessità (art. 3, d. lgs. n. 196/2003). Nelle attività e nei contesti che non sono soggetti a concreti pericoli o per le quali non ricorrono effettive esigenze di identificazioni certe, infatti, la rilevazione biometrica è da evitare. I sistemi biometrici, quindi, possono essere attivati solo quando altre misure siano valutate insufficienti o inattuabili. Ciascun sistema informativo e il relativo programma informatico, devono essere conformati già in origine in modo da non utilizzare dati relativi a persone identificabili quando le finalità del trattamento possono essere realizzate impiegando solo dati anonimi o codici identificativi. Se il sistema prevede l'acquisizione e l'elaborazione del dato biometrico e la relativa conservazione in una banca dati, inoltre, il *software* applicativo deve essere configurato in modo da prevedere la cancellazione periodica e automatica dei dati che non siano più necessari agli scopi per i quali sono stati acquisiti.

I dati raccolti devono, altresì, essere utilizzati per scopi determinati (specifici), espliciti (trasparenti) e legittimi, ossia non contrastanti con le leggi e con l'ordinamento giuridico, e devono essere pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti e successivamente trattati (c.d. principio di proporzionalità, sancito *ex* art. 11 del d. lgs. n.196/2003). In virtù di tale principio, è necessario valutare preliminarmente se l'uso dei dati rilevati sia proporzionato agli scopi e alle finalità che si intendono perseguire, evitando

ingiustificate ingerenze nei diritti e nelle libertà fondamentali dei soggetti interessati. I dati, inoltre, non devono essere conservati per un periodo di tempo superiore a quello necessario; ogni violazione di siffatta disciplina comporta l'inutilizzabilità dei dati stessi.

Il trattamento dei dati biometrici è possibile solo se è fondato su uno dei presupposti di liceità che il Codice espressamente prevede per i soggetti pubblici (svolgimento di funzioni istituzionali, *ex* artt.18-22 del d. lgs. n.196/2003) e per i soggetti privati ed enti pubblici economici (consenso espresso, adempimento ad un obbligo di legge, provvedimento del Garante in tema di bilanciamento di interessi, *ex* artt. 23-27 del d. lgs. n. 196/2003).

Non può prescindersi, inoltre, dal rispetto di quanto prescritto da altre disposizioni di legge rivolte a specifici trattamenti come quelli che, ad esempio, possono aver luogo nell'ambito lavorativo e per i quali vanno tenute presenti le norme riguardanti la tutela dei lavoratori.

Come dinanzi accennato, oltre ai principi di carattere generale, il Codice evidenzia particolari prescrizioni qualora il trattamento dei dati personali possa comportare «rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato». Poiché i sistemi di raccolta di dati biometrici mediante sistemi di videosorveglianza rientrano proprio in tale specifica casistica, in quanto l'indebito uso può determinare pregiudizi rilevanti per i soggetti interessati, attesa la particolare e intrinseca natura degli stessi, il provvedimento generale emanato dal Garante nel 2010 in materia di videosorveglianza assoggetta tali attività alla cosiddetta verifica preliminare (*prior checking).* La verifica preliminare si sostanzia

in una richiesta di consenso preventivo al Garante che deve essere presentata prima dell'inizio del trattamento.

In particolare, la verifica preliminare è contemplata nell'art. 17 del Codice in relazione a trattamenti che, pur non riguardando dati sensibili, hanno caratteristiche, come detto, di particolare delicatezza. In tal caso i trattamenti di dati personali a mezzo di videosorveglianza devono essere effettuati rispettando le misure e gli accorgimenti prescritti dall'Autorità con il provvedimento generale come esito di una verifica preliminare attivata d'ufficio o su richiesta del titolare. In particolare, a questo fine, saranno da sottoporre a verifica preliminare i sistemi di videosorveglianza che prevedono una raccolta di immagini:

– collegata e/o incrociata e/o confrontata con altri dati personali (es. biometrici) oppure con codici identificativi di carte elettroniche o con dispositivi che rendano identificabile la voce;

– digitalizzata o indicizzata che renda possibile una ricerca automatizzata o nominativa;

– dinamico/preventiva che non si limiti a riprendere staticamente un luogo ma rilevi percorsi o caratteristiche fisiognomiche (ad esempio il riconoscimento facciale) o eventi improvvisi oppure comportamenti anche non previamente classificati.

In tema di verifica preliminare, essa viene estesa ai casi di conservazione dei dati per l'eventuale termine ulteriore rispetto a quello settimanale originariamente previsto. La stessa verifica attiene, inoltre, ai casi di utilizzo di sistemi di rete condivisi o integrati di videosorveglianza territoriale tramite i quali, diversi titolari, sfruttano la medesima infrastruttura per raccogliere

immagini. In tal caso vengono elevate anche le misure di sicurezza minime richieste, descritte nel capitolo I del presente lavoro.

Anche le Forze di polizia, qualora effettuino trattamenti mediante sistemi di raccolta di immagini associate a dati biometrici, sono tenute, ai sensi dell'art. 55 del Codice, a richiedere la verifica al Garante la quale si innesca sulla base della preventiva comunicazione ai sensi dell'art. 39 del Codice (sul punto si rinvia a quanto specificato nel paragrafo 3 del capitolo I).

Al contrario, il semplice impiego di strumenti di videosorveglianza non associati a dati biometrici (o che comunque non presenti rischi specifici a norma dell'art. 17 del Codice e che non rientri nella casistica *ex* art. 39 del Codice stesso) non necessita né di comunicazione né di verifica preventiva, pur dovendo comunque rispettare i principi generali sopra richiamati.

3. Un caso di studio

3.1. Il modello "Fiumicino"

L'incremento del traffico passeggeri facilmente registrabile presso un aeroporto internazionale di una capitale europea ha determinato, in generale, l'adeguamento nel corso degli anni delle strutture esistenti.
La stessa applicazione dell'Accordo di Schengen, con il conseguente obbligo di distinguere i flussi passeggeri a seconda delle provenienze/destinazioni, evitando commistioni tra quelli *intra* ed *extra*-Schengen (soltanto i primi esenti da controlli sistematici di frontiera), ha reso obbligatoria la predisposizione e l'attuazione di specifici interventi finalizzati a conferire seguiti concreti ai presupposti operativi dell'Accordo.
In tale contesto, non sono mancate implicazioni connesse alla sempre più crescente necessità di garantire livelli di sicurezza elevati; le opere nel tempo realizzate, tuttavia, hanno successivamente evidenziato l'assenza di criteri di omogeneizzazione ed integrazione.
La maggiore complessità delle funzioni legate alla sicurezza, richieste dalle nuove normative internazionali emanate a seguito dei ben noti fatti criminosi, ha indotto le Autorità aeroportuali, d'intesa necessariamente con la società di gestione aeroportuale, ad affrontare in maniera organica le scelte connesse a nuovi interventi volti ad armonizzare la struttura sotto il profilo della maggiore fruibilità dei servizi aeroportuali e della esigenza di sicurezza, intesa come sicurezza e tutela dell'incolumità delle persone e delle stesse strutture aeroportuali.

In tale quadro, anche per confrontarci concretamente con gli aspetti analizzati nel presente lavoro, si è ritenuto interessante descrivere un progetto per l'adozione di un nuovo sistema di videosorveglianza, al passo con i tempi sia sotto l'aspetto tecnologico sia sotto l'aspetto della rispondenza ai sopra richiamati presupposti e, ancor più, in grado di garantire un efficace supporto agli organi di sicurezza nel rispetto dei principi normativi sanciti in materia.
A tal fine, prendendo spunto dal sistema di videosorveglianza realizzato all'aeroporto di Fiumicino, si è provveduto a suddividere la progettazione del lavoro nelle seguenti fasi:

1) analisi delle criticità esistenti e individuazione delle finalità degli interventi;
2) analisi delle conseguenti soluzioni logistiche e tecniche;
3) attribuzione degli oneri finanziari;
4) individuazione della/e ditta/e e attribuzione degli incarichi.

3.1.1. La prima fase dello studio: analisi delle criticità esistenti e individuazione delle finalità degli interventi

Nella predisposizione di un sistema di videosorveglianza per il controllo di un'area particolarmente complessa ed articolata, come appunto un aeroporto, ove operano enti di Stato e organizzazioni private diverse, motivate da diverse finalità, è opportuno ricercare la massima condivisione delle scelte da operare. Per tale motivo è opportuno procedere alla istituzione di un Gruppo di lavoro con rappresentanti degli enti interessati. La preliminare attività che il Gruppo è chiamato a svolgere è, senz'altro, l'analisi della situazione contingente al fine di esaminare le criticità e le difficoltà operative rilevate nel tempo.

Ciò, infatti, consente di rilevare:

a) quale sia stato lo sviluppo dei sistemi di video-controllo avvenuto in tempi diversi e l'esistenza, conseguentemente, di sistemi non omogenei quali:

- telecamere analogiche e digitali;
- differenti sistemi di TVCC;
- diverse modalità di gestione dei sistemi TVCC;

b) quale sia l'architettura informatica, molto probabilmente obsoleta poiché caratterizzata da una rete dati non adeguata o da sistemi non ridondati;

c) la conseguente ridotta efficacia operativa del sistema, non rispondente alle mutate esigenze;

d) i costi, spesso troppo elevati, di gestione.

L'eventuale inadeguatezza delle dotazioni informatiche disponibili, intese come rete trasmissione dati, telecamere, *software*, etc., nonché l'eterogeneità delle stesse utilizzate per finalità tra loro diverse, determina la necessità di creare un sistema servente contemporaneamente più utenti, capace dunque di consentire, pur nella sua unicità, la gestione dell'impianto per finalità sì diverse ma non concorrenti.

Il presupposto per conseguire la finalità descritta, si sostanzia nell'assicurare contiguità fisica ai due utenti incaricati di gestire, per finalità diverse, l'impianto aeroportuale, ossia la Polizia di Frontiera e la *Security* aeroportuale (particolari guardie giurate dell'istituto di vigilanza privata, incaricato dalla Società di gestione aeroportuale, di svolgere le attività di sicurezza e controllo che non comportano l'esercizio di pubbliche potestà, munite della prevista autorizzazione del Prefetto). Innanzitutto, quindi, è necessaria una contiguità delle aree ove realizzare le

sale operative in cui attestare la centralità del sistema di videosorveglianza.

Sussiste, dunque, una duplice finalità. Da una parte, la necessità di implementare il sistema per corrispondere alle esigenze di prevenzione e controllo del territorio, consentendo alle Forze di Polizia localmente operanti il monitoraggio costante e intelligente delle aree videoriprese e adeguando gli interventi alle situazioni di pericolo segnalate dal sistema di rilevazione del *motion detection*. Dall'altra parte, la necessità di garantire alla Società di gestione aeroportuale la visualizzazione dei settori di specifica competenza sotto il profilo della fruibilità dei servizi aeroportuali e dei sistemi integrati di sorveglianza e sicurezza interagendo, fin dove consentito, con le forze di polizia.

Quanto sopra si ritiene fattibile mediante la realizzazione di una idonea piattaforma centralizzata per consentire un uso dei sistemi TVCC in linea con le più variegate esigenze, assicurando:

- l'utilizzo di sistemi condivisi,

per garantire

- la sinergia tra operatori della Polizia di Stato e della *Security* aeroportuale.

La scelta di realizzare sale operative attigue dotate di strumenti di utilizzo condivisi, infatti, permetterebbe alla Polizia di Stato e alla *Security* di lavorare sinergicamente, realizzando concretamente quella sicurezza partecipata, che rappresenta la soluzione più all'avanguardia nella gestione integrata delle problematiche di sicurezza in qualsiasi teatro operativo.

Tale sistema, centralizzato e contemporaneamente condiviso, consentirebbe anche la gestione operativa dei sistemi aeroportuali con un'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane.

Per la Polizia di Frontiera, ciò si traduce nella possibilità di rilevare le criticità connesse all'espletamento dell'attività di istituto e di predisporre con tempestività ed efficacia gli interventi di competenza, ovvero:

- controllo di frontiera: si fa riferimento alla rilevazione della regolarità delle operazioni e, ove necessario, intervento con tempestività;
- supervisione sui controlli di sicurezza svolti dal personale della *security* aeroportuale: il Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione del 29 gennaio 1999, in particolare, elenca, all'art. 2, i servizi affidati al gestore aeroportuale che li svolge direttamente o tramite impresa di sicurezza (tra i quali il controllo dei passeggeri in partenza e in transito, il controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiatura del bagaglio al seguito, dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espressi); tali servizi sono svolti sotto la vigilanza dell'Ufficio di Polizia di Stato presso lo scalo aereo, che assicura gli interventi che richiedono l'esercizio di pubbliche potestà;
- vigilanza del sedime aeroportuale e vigilanza interna delle aerostazioni: di norma, nell'arco delle 24 ore le pattuglie (automontate) del dispositivo di sicurezza aeroportuale (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza) assicurano la vigilanza ed il controllo delle aree esterne e delle vie di scorrimento interne (prospicienti le piste di atterraggio/decollo); servizi di vigilanza e controllo possono essere assicurati, in via continuativa anche all'interno delle aerostazioni e ai punti considerati a rischio quali: le aree check-in di voli considerati sensibili.

Non può escludersi che, in futuro, l'ulteriore estensione del concetto di sicurezza partecipata, possa determinare il

concorso, nell'attività di vigilanza del sedime aeroportuale, anche di unità costituite da personale dell'ente gestore in analogia a quanto già attualmente avviene presso alcuni aeroporti ove dette unità assicurano il controllo di esercizi commerciali/agenzie bancarie ivi presenti.

Per la società di gestione quanto prospettato si traduce nella possibilità di ottimizzare l'impiego delle risorse umane migliorando l'efficienza dei servizi di propria pertinenza e intervenendo per:

a) garantire l'incremento delle postazioni di lavoro ai banchi *check-in* per smaltire le file dei passeggeri in attesa;

b) segnalare al responsabile di scalo la necessità di movimentare personale da un punto all'altro di carico/scarico bagagli per velocizzare il ritiro dei propri effetti personali ai viaggiatori e, in generale, per movimentare il personale all'interno dei vari *terminal* a seconda delle necessità al fine di migliorare la qualità del servizio offerto;

c) assicurare la vigilanza del patrimonio immobiliare contro danneggiamenti/furti.

Risulta evidente che la progettazione e la successiva realizzazione di un siffatto sistema di videosorveglianza, che comporta la registrazione, la conservazione e l'eventuale raccolta di immagini associate a dati biometrici, impone l'adozione di quelle specifiche misure disciplinate dalla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali e soprattutto dal più volte citato provvedimento generale del Garante adottato nel 2010.

Si fa riferimento, in particolare, alla richiesta *prior checking* (qualora ovviamente ne ricorrano le condizioni che la rendano obbligatoria) o, ancora, alle misure di sicurezza disciplinate

dall'art. 34 del Codice e dal punto 3.3.1 del provvedimento generale, di cui sono state già delineate le specificità.

3.1.2. La seconda fase dello studio: analisi delle conseguenti soluzioni logistiche e tecniche

Una volta individuata la finalità degli interventi, andranno analizzate le soluzioni logistiche primarie, tra cui ovviamente la scelta dei locali destinati alle due sale operative, locali rispondenti all'esigenza di mantenere le due strutture sì indipendenti, ma tra loro fisicamente vicine.
Nell'ottica di rendere vivibili le postazioni di lavoro del personale di polizia e della *security* aeroportuale, nel rispetto della normativa in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, si rende necessario prevedere innanzitutto la realizzazione di una sala apparati (sala CED opportunamente protetta) per l'allocazione dei *server*, della rete LAN, adeguatamente dimensionata in considerazione di eventuali futuri ampliamenti, con un sistema di climatizzazione autonomo rispetto a quello delle attigue sale operative. Ciò in quanto è necessario garantire il microclima interno ideale per il corretto funzionamento degli apparati stessi, prescindendo dalle condizioni termo climatiche esterne.
Lo scopo, dunque, è quello di razionalizzare il lavoro e per far ciò è necessario che Polizia di Stato e *Security* aeroportuale operino in sale attigue utilizzando i medesimi strumenti.
Il sistema da realizzare, inoltre, dovrà consentire di poter disporre di una piattaforma unica di gestione e archiviazione di tutti i dati rilevati dal sistema di videosorveglianza; per supportare l'intera dinamica aeroportuale, inoltre, sarà necessaria la realizzazione di una rete dati dedicata e in quanto

tale separata dal resto della rete dati aeroportuale, in grado di supportare tutte le telecamere con indirizzo IP connesse alla piattaforma TVCC[2].

In fase di progettazione dovranno essere previste, a seconda dell'area da sottoporre a videosorveglianza e delle criticità rilevate, tipologie di TVCC necessarie per l'ottimizzazione del sistema in parola (DOME ossia camere di videosorveglianza protette da una cupola plastica, con *zoom* molto potenti, in grado di permettere alla centrale operativa, da remoto, di controllare il movimento e l'immagine in *live*, ovvero telecamere MegaPixell ossia con alta risoluzione necessaria per evidenziare in *live* il dettaglio di una immagine e di effettuare tale procedura anche a seguito di registrazione). L'analisi dell'area, non disgiunta dalle finalità che si intendono perseguire, potrebbe suggerire di "integrare" il sistema predisposto per aree aperte al pubblico ovvero per le sale di transito/imbarco, con altri sistemi deputati a rilevare comportamenti anomali, segnatamente l'analisi video e il *motion detection*. Tali sistemi, infatti, rivelano la propria intrinseca utilità quando riguardano aree ove l'accesso è consentito solo in determinati periodi o frazioni di periodi, accesso peraltro consentito solo a personale appositamente autorizzato. L'eventuale accesso a tali aree in modalità non autorizzata, viene rilevata dalla telecamera (che in tal caso funzionerà come un sistema di allarme) e segnalata al personale addetto alla centrale operativa. È evidente, quindi, che il posizionamento di tali tecnologie in aree con alta densità

[2] Per piattaforma TVCC *over* IP si intende la tipica centrale di videosorveglianza (televisione a circuito chiuso, da qui l'acronimo TVCC) le cui telecamere non sono collegate con un cavo normale o analogico, ma inviano le immagini su un cavo di rete (come quella dei computer) ad un sistema che le acquisisce e le ritrasmette alle varie console di gestione anche a molti chilometri di distanza, usando il protocollo IP (quello che consente di usare *internet*).

di persone, determinerebbe una sovrapproduzione di allarmi, svilendone la funzione.
Il punto fondamentale di tutta la realizzazione è quello di dare centralità all'operatore: con la realizzazione delle sale operative in tal modo ipotizzate, ogni operatore potrà utilizzare, dalla propria postazione, qualunque strumento messo a sua disposizione, evitando quindi che lo stesso si muova all'interno della sala operativa per raggiungere i vari sistemi.
Per quanto riguarda l'impiantistica, tutti i sistemi devono essere infine ridondati, al fine di garantire il perfetto funzionamento della stessa anche in caso di *black-out* elettrico, di rottura dell'impianto di condizionamento, di taglio della rete dati, di rottura degli apparati di rete, etc.

3.1.3. La terza fase dello studio: attribuzione degli oneri finanziari

La realizzazione di un tale articolato impianto determina, evidentemente, oneri finanziari di non poco conto.
Il sistema aeroportuale è caratterizzato dalla titolarità della gestione infrastrutturale in capo alla società di gestione a seguito di concessione governativa disposta con apposito decreto. La concessione in parola impone la manutenzione, la gestione e lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali; non comprende, invece, la realizzazione di impianti/sistemi utilizzati dalle FF.PP. per finalità di ordine e sicurezza pubblica.
In alcuni aeroporti internazionali, come quelli di Roma e Milano, la società di gestione aeroportuale, in virtù del principio di economicità ed efficienza, ha ritenuto più conveniente la predisposizione di un unico sistema centralizzato, utilizzabile da più soggetti, ognuno per le

specifiche finalità istituzionali e per il raggiungimento degli scopi prefissati, in luogo di più impianti TVCC che avrebbe dovuto, comunque, realizzare quanto meno per garantire il più efficace espletamento delle specifiche attribuzioni.
La realizzazione di un sistema unico, che presenta i vantaggi descritti e che sotto il profilo economico investe evidentemente l'ente con maggiori disponibilità finanziarie ossia la Società di gestione, concretizza ulteriormente anche il concetto di sicurezza partecipata che vede coinvolti soggetti pubblici e privati.

3.1.4. La quarta fase dello studio: individuazione della/e ditta/e e attribuzione degli incarichi

Un accenno doveroso va fatto, preliminarmente, in relazione alla necessità di procedere sin dalla fase di progettazione alla "secretazione" dell'architettura di un impianto/sistema in tal modo strutturato. Appare del tutto evidente, infatti, come l'esigenza di garantire la sicurezza di determinati siti "sensibili" non consenta la pubblicazione del progetto e lo svolgimento delle ordinarie procedure di aggiudicazione. Tutto ciò comporta, inoltre, che la individuazione della ditta da incaricare della realizzazione dell'impianto avvenga tra quelle munite di NOS.
Una volta individuata l'impresa dovrà essere redatto un documento analitico delle esigenze e delle finalità che si richiedono al sistema. Andranno inoltre verificate le credenziali e le certificazioni ISO (certificato di qualità) delle società operanti nel settore della progettazione e distribuzione di tecnologia in quella complessa fetta del mercato caratterizzata

dalla "contaminazione" fra l'elettronica e l'informatica, negli ultimi anni enormemente proliferate.

Stabilite le finalità che il sistema dovrà consentire di perseguire, e definito (anche se per linee generali) il budget di spesa da destinare alla realizzazione dell'opera, alla società prescelta andrà attribuito l'onere di individuare le tecnologie di ripresa, gli apparati di codifica IP, i sistemi di archiviazione e così via, da utilizzare per garantire le più alte prestazioni. Sarà tenuta, inoltre, all'acquisto del *software*[3] di centrale applicabile per garantire un risultato finale di altissima qualità. In tal senso, il *software* dovrebbe possedere caratteristiche innovative quali la matrice virtuale, la completa protezione dai guasti, la videosorveglianza a livello geografico, nonché disporre di scalabilità intesa come dimensionamento del sistema che va dalla gestione di una sola telecamera a N telecamere. Dovrà inoltre rendere possibile gestire, da qualsiasi postazione di lavoro (*client)*, tutte le strumentazioni applicate.

Le caratteristiche del *software* dovranno essere le seguenti.

1) La scalabilità: ossia consentire di aggiungere telecamere, *workstation* o qualsiasi altro componente del sistema in qualsiasi punto della rete e in qualsiasi momento. Oltre a incrementare il sistema con l'aggiunta di una singola telecamera, il *software* dovrà permettere una maggiore estensione grazie all'innovativo concetto di *federation*.

2) L'integrabilità: ossia una piattaforma aperta tale da consentire la gestione di diversi sistemi quali il controllo accessi, la *building automation*, e le tecnologie di analisi video. Qualora già si disponga di telecamere analogiche e non, il *software* dovrà avere anche la capacità di gestire tali diverse

[3] È opportuno che si tratti di un *software* disponibile sul mercato. Questo a garanzia di una costante disponibilità di aggiornamenti, implementazioni, etc.

tecnologie.

3) La massima affidabilità: dovrà, cioè, essere progettato per garantire l'assenza di punti di criticità per quanto riguarda possibili guasti. Per tale motivo dovrà presentare una tecnologia di *failover* (sistema primario affiancato da un sistema secondario che entra in funzione quando si verificano guasti a carico del primo) e di ridondanza.

Per quel che concerne le telecamere, in assenza di dotazioni preesistenti, sarà necessario verificare che quelle da acquisire *ex novo* consentano la visualizzazione di immagini a colori, dotate di meccanismo che consenta il passaggio in automatico in bianco e nero per ottenere una buona immagine nel caso di scarsa luminosità.

Un fattore estremamente qualificante dell'intera realizzazione, che non può essere trascurato e che pertanto è opportuno contemplare nel conferimento di incarico alla società prescelta, è rappresentato dalla necessità di qualificare adeguatamente i futuri utilizzatori del sistema. Al fine di consentire l'utilizzo dell'intero impianto al massimo delle potenzialità, sarà infatti opportuno organizzare appositi corsi di formazione che dovranno, innanzitutto, consentire all'operatore un vero e proprio cambio di mentalità.

3.2. Considerazioni conclusive

La realizzazione del descritto impianto di videosorveglianza consente, fondamentalmente, di donare all'operatore un nuovo senso: la vista.

Fuor di metafora, può affermarsi che altri sistemi che utilizzano impianti TVCC, privi della caratteristica della centralità e della condivisione, determinano, durante eventuali criticità, la

necessità per l'operatore addetto al sistema di inviare una pattuglia sul posto ovvero nell'area interessata dall'allarme. Ciò in quanto l'utilizzo di sistemi TVCC non centralizzati e soprattutto parcellizzati, non consente di disporre di una visione di insieme che comprenda anche le aree limitrofe a quelle interessate dalla criticità rilevata, al fine di modulare compiutamente l'intervento.

Possono determinarsi, dunque, notevoli e inutili dispendi di energia. Con le soluzioni descritte, viceversa, oltre agli enormi vantaggi legati alla vivibilità del posto di lavoro, l'operatore dispone di tutti gli strumenti che gli necessitano per lo svolgimento di un compito delicato che richiede, comunque, costante attenzione e che lo sottopone a enorme stress.

La videoregistrazione delle immagini in una piattaforma unica, in *real-time* e ad alta qualità, porta inoltre a migliorare notevolmente le operazioni di verifica e analisi delle situazioni. Il *software* applicato permette, infatti, di visualizzare in *live* le telecamere del sistema e contemporaneamente rivedere le registrazioni archiviate sfruttando la funzione di *replay* istantaneo.

Anche il sistema descritto, adeguatamente e tecnologicamente dimensionato alla realtà operativa di un aeroporto internazionale, presenta un limite: non consente, infatti, di procedere alla comparazione automatica dei dati biometrici del volto, acquisiti attraverso l'impianto di videosorveglianza, con un *data base* precostituito, in applicazioni diverse da quelle di tipo investigativo.

Si fa riferimento alla possibilità, allo stato solo futuristica, di realizzare un *software* che, applicato ad un sistema di videosorveglianza installato in un luogo accessibile a migliaia di persone (quali, appunto, un aeroporto o uno stadio, oppure

in una metropolitana di una grande città) che non sono collaborative in quanto non tenute ad assumere una posizione per così dire "fronte telecamera" tale da consentire la ripresa in modalità ottimale e che anzi potrebbero volutamente travisare il proprio aspetto (indossando occhiali, cappello o barbe/baffi posticci), consenta di attivare verifiche e controlli con finalità di prevenzione e non solo di repressione.

Corrisponde senz'altro al vero che la tecnica di riconoscimento del volto stia guadagnando sempre più popolarità in considerazione dell'enorme vantaggio che offre rispetto ad altri sistemi di identificazione. La tecnica in argomento e i sistemi sino ad oggi realizzati, sono, tuttavia, precisi quando l'immagine è registrata in condizioni controllate, ma diventano inaffidabili se l'immagine originale e quella nuova differiscono a causa di cambiamenti di posizione, di illuminazione, di espressione, età o aggiunta di accessori. Questa eccessiva sensibilità diventa un problema soprattutto per la videosorveglianza finalizzata al controllo e alla prevenzione di reati presso obiettivi sensibili, laddove si impone la immediata predisposizione di interventi mirati e adeguati alla rilevazione della criticità o della minaccia.

Per adesso non sono ancora state sviluppate tecnologie che permettano di effettuare riconoscimenti del volto completamente automatizzati e in tempo reale, a prescindere che vi siano condizioni controllate o no.

Né potrebbe ipotizzarsi l'uso in un aeroporto di un sistema di videosorveglianza che, pur basandosi sul riconoscimento del volto, risulti carente della caratteristica dell'automaticità. La movimentazione di persone e merci mediante l'uso del mezzo aereo rappresenta oggi un'esigenza ineludibile, attesa la necessità di ridurre le distanze tra popoli lontani tra loro nel

minor tempo possibile. Conseguentemente, cresce di pari passo l'obbligo degli Stati di tutelare la sicurezza dei trasporti e l'incolumità delle persone da possibili "attacchi" di varia natura perpetrati ai danni di aerei adibiti al traffico passeggeri nonché alle aerostazioni di un aeroporto che, in quanto luoghi aperti al pubblico, diventano obiettivi sensibili per il gran numero di persone che possono a vario titolo accedervi.

Un sistema di vigilanza e controllo di un siffatto obiettivo, è innanzitutto caratterizzato dalla evidente impossibilità di procedere alla sistematica verifica di tutte le persone (passeggeri, avventori, personale aeroportuale, etc.) che quotidianamente "popolano" tali aeree, poiché le tecniche utilizzabili ne determinerebbero la completa paralisi dell'operatività. Attualmente, infatti, la certezza della titolarità ad accedere in aeroporto e la "innocuità" della presenza all'interno di detta aerea, potrebbe essere perseguita soltanto attraverso l'impiego di sistemi intelligenti che consentano rilevazioni biometriche altamente affidabili, quali: la rilevazione dell'impronta digitale e/o dell'iride, la rilevazione della voce, il riconoscimento biometrico del volto, associando agli stessi la verifica dell'assenza di oggetti e materiali pericolosi (armi ed esplosivi) nascosti sulla persona ovvero all'interno di qualsiasi custodia. Sarebbe ottimale poter dotare tutti gli accessi alle aree aeroportuali, sia quelle aperte al pubblico sia quelle riservate a personale autorizzato, di *metal detector*[4], per visualizzare

[4] In realtà sarebbe ottimale poter installare, in luogo del metal detector, ovvero unitamente a questo, un cosiddetto *boody scanner*. Tali apparecchiature possono utilizzare onde millimetriche oppure sistemi a radiazioni ionizzanti. La prima modalità, meno invasiva rispetto alla seconda (adottata in America e certificata dalla TSA - *Transportation Security Administration*, applicabile, tuttavia, in esclusivo ambito sanitario) stante la necessaria compatibilità con le prescrizioni vigenti in materia di tutela della *privacy*, non consente di rilevare l'eventuale possesso di oggetti proibiti, occultati sulle parti intime maschili e femminili. Fa registrare, inoltre, un'elevata percentuale di falsi

l'assenza di materiali e oggetti pericolosi sulla persona, integrando il sistema in parola con sistemi TVCC in grado di rilevare e comparare i dati biometrici del volto con quelli contenuti in un *database* precostituito e, ancora, implementare dette applicazioni con la rilevazione delle impronte digitali (quantomeno per il controllo del personale aeroportuale). Forse, allora, potremmo affermare di aver approntato una serie di misure idonee a prevenire l'azione criminale di gruppi di terroristi o di *kamikaze*. In tale caso, tuttavia, avremo anche fatto lievitare a dismisura il prezzo dei biglietti aerei, sovraccaricati dei costi di gestione di un tale complesso sistema di sicurezza. Senza considerare i tempi necessariamente lunghi (e quindi inaccettabili) connessi all'espletamento di tali verifiche da attuare nei confronti di migliaia di passeggeri, di accompagnatori, di centinaia di operatori aeroportuali, fermi in fila per accedere in aeroporto o anche per spostarsi all'interno di aeree cosiddette "sterili".

In conclusione, può affermarsi che, in assenza di tecnologie idoneamente testate in grado di corrispondere alle esigenze di sicurezza senza "blindare" il sistema di gestione, è doveroso procedere a un bilanciamento tra opposte necessità sfruttando, al massimo delle potenzialità, gli strumenti operativi disponibili sul mercato in costante sinergia con la professionalità, l'esperienza operativa e l'intelligenza delle persone deputate a produrre e garantire sicurezza.

allarmi determinati dalla posizione assunta dal passeggero, da particolari indumenti indossati, dalla elevata sudorazione dello stesso, da fattori correlati alla struttura corporea nonché dalla presenza di alcuni accessori apposti sugli indumenti, con il conseguente innalzamento delle tempistiche di processamento dei passeggeri.

APPENDICE

Normativa di riferimento

Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - "Codice in materia di protezione dei dati personali";

Provvedimento in materia di videosorveglianza, emanato dal Garante per la protezione dei dati personali in data 8 aprile 2010.

Giurisprudenza di riferimento:

Corte Cost., sent. n. 34/1973;

Corte Cost., sent. n. 81/1993;

Corte Cost., sent. n. 281/1998;

Corte Cost., sent. n. 349/1999;

Corte Cost., sent. n. 135/2002;

Corte Cost., sent. n. 149/2008;

Corte Cass., Sez. V, sent. n. 769/1972;

Corte Cass., Sez. III, sent. n. 8616/1983;

Corte Cass., Sez. III, sent. n. 1567/1986;

Corte Cass., Sez. IV, sent. n. 13316/1989;

Corte Cass., Sez. V, sent. n. 10309/1993;

Corte Cass., Sez. IV, sent. n. 1344/1995;

Corte Cass., Sez. Unite, sent. n. 5021/1996;

Corte Cass., Sez. V, sent. n. 1477/1997;

Corte Cass., Sez. V, sent. n. 208137/1997;

Corte Cass., Sez. II, sent. n. 4095/1997;

Corte Cass., Sez. VI, sent. n.5649/1997;

Corte Cass., Sez. VI, sent. n. 4997/1997;
Corte Cass., Sez. IV, sent. n. 210579/1997;
Corte Cass., Sez. Unite, sent. n. 21/1998;
Corte Cass., Sez. III, sent. n. 11116/1999;
Corte Cass., Sez. III, sent. n. 3771/1999;
Corte Cass., Sez. Unite, sent. n. 6/2000;
Corte Cass., Sez. IV, sent. n. 562/2000;
Corte Cass., Sez. VI, sent. n. 7063/2000;
Corte Cass., Sez. V, sent. n. 8573/2001;
Corte Cass., Sez. V, sent. n. 35947/2001;
Corte Cass., Sez. V, sent. n. 43491/2001;
Corte Cass., Sez. VI, sent. n. 3443/2003;
Corte Cass., Sez. VI, sent. n. 6962/2003;
Corte Cass., Sez. IV, sent. n. 44484/2003;
Corte Cass., Sez. VI, sent. n. 37561/2004;
Corte Cass., Sez. V, sent. n. 16189/2004;
Corte Cass., Sez. V, sent. n. 46307/2004;
Corte Cass., Sez. VI, sent. n. 11654/2005 ;
Corte Cass., Sez. V, sent. n. 39827/2006;
Corte Cass., Sez. Unite, sent. n. 26795/2006.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

C.N.I.P.A., *Linee guida per l'impiego delle tecnologie biometriche nelle Pubbliche Amministrative*, novembre 2004.

CISTERNA A., *I filmati nel privé di un locale pubblico possono rientrare tra le prove atipiche*, in *Guida al Diritto*, n. 33/2006, p. 60.

DITTA E., *Tutela della riservatezza e videosorveglianza in condominio*, in *Consulente Immobiliare*, n. 825/2008, p. 2024.

FROSINI A., *La disciplina generale della videosorveglianza nell'ordinamento italiano,* in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Videosorveglianza e privacy,* Pontecorboli, Firenze, 2010, p. 101 e ss.

GAGLIARDI V., *Art. 134*, in C.M. BIANCA, F.D. BUSNELLI, (a cura di), *La protezione dei dati personali. Commentario al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 («Codice della privacy»)*, Cedam, Padova, II, 2007, 1617 e ss.

SARZANA DI S. IPPOLITO F., *La nuova videosorveglianza per gli enti locali, le imprese e i privati*, Maggioli, Rimini, 2010.

anno I, n.2, 2011

Cronache e Rassegne-**Focus**

I drive

Le donne dell'Arabia Saudita per la libertà di circolazione

di Diana Tasini

1. Il divieto di guida alle donne in Arabia Saudita

La primavera araba, che ha portato alla crisi di alcuni regimi dittatoriali e alla rivendicazione dei diritti civili, è arrivata – alle soglie dell'estate – anche in Arabia Saudita. Qui, il 17 giugno del 2011, ne sono state protagoniste le donne, le quali, organizzatesi nel movimento *Women2drive*, hanno portato avanti un'antica protesta con mezzi moderni: filmandosi o facendosi riprendere mentre erano alla guida di un'automobile. Le motivazioni che le hanno spinte possono sembrare alquanto singolari agli occhi di noi occidentali, ma sono invece basate sulla negazione di uno dei diritti fondamentali della persona: la libertà di circolazione.

Come è noto, in Arabia Saudita le donne sono discriminate a causa dell'appartenenza al loro genere ed il divieto di guidare autoveicoli è espressione di questa discriminazione

Tale divieto in realtà non è prescritto formalmente da alcuna legge scritta. Tuttavia, nell'ormai lontano 1991 il Gran Mufti saudita Sheikh Bin Baz ha emesso una *fatwa* (una sorta di editto religioso) con la quale ha proibito alle donne di guidare: «Permettere a una donna di guidare significherebbe – secondo tale proclama – provocare un miscuglio di generi che metterebbe la donna in serio pericolo, e porterebbe al caos sociale». Ancora oggi l'Arabia Saudita è l'unico Paese al mondo che proibisce alle donne di mettersi al volante.

La proibizione si inserisce in un contesto di forti restrizioni alle libertà personali e di movimento delle donne saudite: ad esempio, esse non possono uscire di casa o dalle vicinanze del loro quartiere, nemmeno per recarsi in ospedale, senza il permesso di un uomo – generalmente il parente di sesso maschile più prossimo a loro: padre, fratello, marito, figlio – che le scorti e faccia loro da "guardiano" (nel 2009 l'ONU riuscì a strappare la "promessa" di eliminare questa figura, ma a tutt'oggi ancora non è stato fatto). Vengono persino scoraggiate a servirsi dei trasporti pubblici o di taxi, sebbene siano state vagliate negli anni diverse proposte per riservare dei mezzi pubblici alle sole donne. Sempre a titolo di esempio – a causa di regole nella maggior parte dei casi non scritte, miscuglio casuale tra convenzione sociale, costumi tribali e patrimonio religioso – le donne non possono recitare in teatro, non possono votare, non possono lavorare, studiare o viaggiare o sporgere una denuncia per abusi domestici, senza che sia presente un tutore di sesso maschile (che può però essere l'aggressore stesso) e nemmeno accedere ad alcuni tipi di cure mediche senza previa approvazione maschile. Inoltre, per l'appunto, non possono guidare un'automobile (ma devono essere anche qui accompagnate da un guardiano, che può anche essere un autista per le donne più abbienti).

Tra le numerose motivazioni addotte dai conservatori si sostiene che le donne alla guida potrebbero, anche solo accidentalmente, venire a contatto con altri uomini, anche sconosciuti, oppure potrebbero doversi scoprire il volto dal velo per migliorare la visibilità; senza contare che una loro maggiore libertà di movimento potrebbe dar occasione di uscire di casa più spesso, sgretolando consuetudini e tradizioni secolari. La patente di guida è, così, rilasciata dalle autorità locali solo agli uomini; alle poche donne che ne sono in possesso è stata rilasciata da un'autorità di uno Stato estero.

Si capisce quindi come la campagna contro il divieto di guida abbia assunto i connotati di una rivendicazione più ampia a favore dei diritti della persona.

2. La mobilitazione delle donne saudite

Lo scorso 21 maggio, una giovane donna saudita, Manal al Sharif, spinta dalle difficoltà di tutti i giorni a reperire suo fratello per poter tornare la sera a casa dal lavoro, ha percorso al volante (peraltro al fianco di suo fratello) le strade della città di Al Khobar, nella regione orientale dell'Arabia Saudita, filmando "l'impresa". Il video è stato poi diffuso su internet tramite Youtube, Facebook ed altri social network, risvegliando l'attenzione del mondo su una violazione dei diritti della persona troppo spesso ignorata. La donna e suo fratello sono stati arrestati e subito rilasciati dalla polizia religiosa e da quella stradale. Nell'arco della stessa serata la donna è stata nuovamente arrestata e portata in carcere, dove è rimasta reclusa per qualche giorno, fino ad una dichiarazione di pentimento per quanto accaduto e di gratitudine al re per aver ordinato di rimetterla in libertà, ed in aggiunta una promessa di non replicare più l'impresa. L'accusa era di essere stata alla guida di un'auto e di aver incitato altre donne a fare lo stesso, recando così disturbo sociale e smagliando il tessuto morale del Paese.

Probabilmente i rigorosi funzionari sauditi avranno pensato che l'arresto di Manal Sharif avrebbe scoraggiato le altre donne dall'emularla. Ma è avvenuto piuttosto il contrario: in suo sostegno si è mobilitato il mondo del web, dando vita ad una campagna virtuale denominata dai sostenitori, come già detto, *Women2drive*, diffusa tramite il social network Facebook, che ha invitato le donne di tutto il regno saudita, in possesso di patenti di guida internazionali, a mettersi alla guida di un veicolo il 17 giugno 2011 per protestare contro il divieto. E questo è avvenuto con larga partecipazione femminile.

Women2drive si è riproposta di proseguire nelle sue rivendicazioni fino all'ottenimento di un decreto regio che scardini il divieto. Molte le donne che si sono auto-filmate nell'atto di guidare un'autovettura, manifestando apertamente

la loro solidarietà a Manal al Sharif. Per un gruppo che nasce, Facebook ha peraltro diffuso anche la sua nemesi virtuale: è stato, infatti, creato un altro gruppo di arabi che prometteva percosse fisiche alle donne che avrebbero aderito alla protesta.

Peraltro, le manifestazioni delle donne per poter ottenere la patente nel proprio paese e guidare un'automobile sono iniziate già nei primissimi anni '90 (il 1991 fu la data ufficiale dell'inizio della campagna), quando un gruppo di una ventina di attiviste guidarono nel centro di Riyadh in segno di ribellione: furono arrestate e rilasciate, solo dopo che i loro tutori ebbero promesso, per scritto, che il fatto non si sarebbe più ripetuto, ma nel contempo furono sospese per un anno dal lavoro e stroncate le loro possibilità di carriera, vennero confiscati i loro passaporti e gli fu proibito di parlare con la stampa. Furono quindi diffusi opuscoli in cui venivano appellate come prostitute e i loro mariti assimilati ai "protettori".

Ma cosa è dunque cambiato, a distanza di venti anni, nel mondo femminile arabo?

Purtroppo la proibizione di guidare è rimasta, lenta è ancora la conquista di molti diritti che in occidente consideriamo come fondamentali.

Nel 2011, al contrario delle tradizionali manifestazioni popolari che siamo abitati a vedere, è stato deciso di non stabilire un punto di incontro delle dimostranti, per non incappare in un blocco simile a quello del 1991, preferendo piuttosto mettersi al volante nella propria città e procedere "in ordine sparso". Sono stati, inoltre, diffusi alcuni consigli alle manifestanti per affrontare questa prova, tra cui quello di coprirsi con il velo in maniera appropriata, ove possibile di farsi accompagnare da un uomo, per evitare complicazioni con le forze di polizia, esporre la bandiera nazionale saudita, una scritta inneggiante al re Abdullah Abd al-Aziz e, ovviamente, il simbolo di *Women2drive*. Alla rivendicazione di poter condurre un'autovettura se ne è aggiunta un'altra altrettanto importante: la richiesta di poter raggiungere la cittadinanza politica attiva, con la conquista del diritto di voto, già a partire dalle elezioni municipali che si terranno il prossimo settembre. Manal Al

Sharif è divenuta simbolo della protesta (a ben vedere sembra che questo tipo di reazioni necessitino sempre di un leader carismatico) anche se non è un ruolo facile viste le conseguenze legali e sociali a cui si va incontro.

Numerosi sono stati i gruppi di attivisti per i diritti fondamentali che si sono mobilitati con raccolte di firme e appelli diretti al re per ottenere una revoca di questa anacronistica proibizione. In ogni caso la questione non è di facile risoluzione per il sovrano saudita Abdullah, il quale si trova innanzi ad un bivio importante: eliminare il divieto in questione – come chiesto e voluto da gran parte delle donne saudite, nonché, pur senza interventi diretti, da molte potenze internazionali (emblematica è stata la vicinanza morale del Segretario di Stato americano, Hillary Clinton) – significherebbe infatti andare contro il sentire comune religioso più tradizionalista, fino alla volontà, di molte altre donne stesse.

Del resto, nel Regno arabo saudita la legge fondamentale si basa su quella islamica. Infatti, nella legge fondamentale del Regno, che non menziona le donne, l'art. 7 afferma che il regime trae la sua forza dal Sacro Corano e l'art. 8 che il governo si basa sulla premessa della giustizia, la consultazione e l'uguaglianza in conformità con la Shari'ah Islamica.

anno I, n.2, 2011

Cronache e Rassegne-**Focus**

La Libia verso le elezioni

La *Draft Election Law* e la difficile transizione democratica

di Giulia Aravantinou Leonidi

A circa un anno dall'inizio delle mobilitazioni nei paesi arabi, collettivamente note come "primavera araba", continuano a rimbalzare tra le agenzie di stampa internazionali notizie su preoccupanti fatti di sangue che offuscano la legittimità del regime siriano mentre proseguono da parte degli eserciti di Egitto e Tunisia violente repressioni delle manifestazioni popolari.

La Libia, a poca distanza dall'ancora discussa uccisione del colonnello Gheddafi, sembra ormai occupare un ruolo di secondo piano nelle strategie geopolitiche di quegli Stati occidentali e non, che appena pochi mesi prima si confrontavano l'un l'altro con toni tutt'altro che bonari per aggiudicarsi lo sfruttamento delle importanti risorse energetiche del Paese, prim'ancora che per favorire la transizione istituzionale della Libia dal regime autoritario del rais alla democrazia.

1. Il Consiglio nazionale di transizione

In seguito alle sommosse popolari che hanno contribuito alla caduta del regime di Gheddafi, è stato istituito il Consiglio nazionale di transizione (Cnt) (arabo: المجلسالوطنيالانتقالي, *al-majlis al-*

waṭanī al-intiqālī), autorità politica guida della coalizione della rivoluzione del 17 febbraio.

Il Cnt è composto da 31 membri, tra i quali esponenti delle forze di opposizione e alcuni ex membri del Comitato Generale Popolare di Libia e dell'Esercito Libico. Fino alla definitiva caduta del regime il Cnt ha gestito e controllato i territori occupati dai rivoluzionari dopo essersi autoproclamato, il 5 marzo 2011, "unico legittimo rappresentante della Repubblica libica".

Gli obiettivi principali del Consiglio sono stati esplicitati nella Dichiarazione che ha fatto seguito alla sua fondazione:

- Garantire la sicurezza del territorio nazionale e dei cittadini.
- Coordinamento degli sforzi nazionali per liberare il resto della Libia.
- Supporto agli sforzi dei consigli locali per consentire il ripristino della normale vita civile.
- Supervisione del Consiglio militare per garantire il conseguimento della nuova dottrina dell'Esercito Popolare libico nella difesa del popolo e proteggere le frontiere della Libia.
- Facilitare l'elezione di un'assemblea costituente per redigere una nuova costituzione per il paese e sottoporla a referendum popolare.
- Formare un governo di transizione per preparare lo svolgimento di elezioni libere.
- Guida per la gestione della politica estera, la disciplina dei rapporti con altri paesi e organizzazioni internazionali e regionali, e la rappresentanza del popolo libico.

Come è possibile agilmente evincere, le funzioni affidate in via principale al Consiglio concernevano la prosecuzione delle azioni della rivoluzione fino alla liberazione dell'intero

territorio libico ed in seguito l'indizione di libere elezioni e la redazione di una nuova Carta costituzionale. I principi che dovranno essere accolti dal nuovo testo costituzionale sono stati esplicitati nel manifesto politico del Consiglio intitolato "Visione per una Libia democratica".

La Costituzione dovrà: rendere legali le associazioni politiche, sindacali, popolari; promuovere il rispetto dei diritti umani e delle garanzie individuali, il pluralismo e la tutela delle minoranze; provvedere a delineare un'architettura istituzionale democratica basata sulla regolarità delle consultazioni elettorali e sulla separazione dei poteri; condannare apertamente l'autoritarismo e le discriminazioni di ogni genere; aprire al dialogo con gli altri Stati.

2. La Draft Election Law

Appena pochi giorni fa, il 2 gennaio, la Commissione elettorale della Libia ha diffuso una proposta di legge (*Draft Election Law*) che stabilisce le regole per lo svolgimento delle prime elezioni democratiche nel Paese dopo la caduta del regime di Muammar Gheddafi. Il documento di 15 pagine stabilisce i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo, nonché i requisiti essenziali di cui si deve essere in possesso per poterne fare parte.

Da una prima lettura e nell'attesa di una traduzione ufficiale del testo non ancora resa disponibile – la proposta di legge è stata, infatti, sin ora diffusa nella sola lingua araba – la nuova legge elettorale sembra accogliere alcuni fra gli elementi oggetto di maggiore dibattito nelle ultime settimane. Tra questi, spicca la proposta di introdurre una quota rosa del 10%, decisione questa non proprio pienamente condivisa dall'ala islamista né tantomeno considerata soddisfacente dai movimenti che

chiedono un ruolo di maggior protagonismo per le donne libiche. Il testo trascura importanti questioni come quelle della suddivisione in collegi elettorali o la creazione di partiti politici, vietati dal 1969, o ancora circa la formula elettorale da adottare. La bozza affida queste delicate questioni alla determinazione di una commissione che verrà nominata in seguito.

Le prime elezioni democratiche della nuova Libia si svolgeranno a giugno 2012. Nell'ambito di queste saranno eletti 200 membri dell'Assemblea Nazionale che avranno il compito di redigere la nuova Carta costituzionale del Paese ed indire un referendum su di essa. L'Assemblea avrà anche il compito di governare la Libia fino alle successive consultazioni elettorali il cui esito dovrebbe condurre alla formazione di un governo vero e proprio.

La normativa proposta esclude dalla competizione elettorale e, dunque, dalla nuova vita politica del Paese ogni soggetto che abbia ricoperto incarichi nell'ambito del regime del colonnello. Questa disposizione è destinata ad aggiungere confusione al già presente disappunto di chi, pur avendo rivestito ruoli di responsabilità all'interno dell'architettura istituzionale di Gheddafi, ha condiviso le ragioni della lotta dei rivoluzionari di febbraio non avendo mai pienamente abbracciato i diktat del regime. La bozza esclude, altresì, dalla competizione elettorale chiunque abbia ottenuto riconoscimenti e titoli accademici per aver svolto attività di ricerca e documentazione sul "Libro Verde", manifesto politico di Gheddafi. Tale clausola di esclusione riguarda migliaia di persone alle quali era stato suggerito che un curriculum vitae nel quale comparissero studi sulle teorie politiche del colonnello avrebbe favorito la ricerca di una sicura occupazione. Queste regole, che per il momento sembrerebbero escludere dalla candidatura circa i due terzi

della popolazione, potrebbero rischiare di compromettere il complicato processo di riconciliazione in atto nel Paese. La loro applicazione effettiva appare ancora di dubbia realizzazione non solo per l'oggettiva difficoltà che si presenta per la verifica dei requisiti elencati nella bozza, ma anche in ragione dei dubbi che questa ha sollevato finanche negli ambienti politici che essa sembra maggiormente favorire.

Il *Middle East Monitor* ha pubblicato il 7 gennaio un'intervista ad un membro del Segretariato Generale Internazionale degli Studiosi Musulmani, Sheikh Ali Al Salabi, che ha duramente criticato il testo licenziato dal Consiglio nazionale di transizione, sottolineando come questo non contribuisca affatto a creare un sano clima democratico nel Paese e tradisca le aspettative della rivoluzione di febbraio. Secondo Al Salabi, la bozza di legge elettorale non assicurerebbe un'appropriata transizione democratica, favorendo il rafforzamento del tribalismo, assicurando un'insufficiente rappresentanza femminile nell'Assemblea nazionale e violando il diritto dei cittadini di formare partiti politici contravvenendo al disposto della Proclamazione costituzionale dello scorso agosto.

3. Conclusioni

Sebbene la Libia sembri essere sulla via del progresso, diverse questioni rimangono aperte e ci si chiede se la tabella temporale che scandisce gli appuntamenti politici dei prossimi mesi possa essere realisticamente rispettata. Crescenti sono le preoccupazioni destate in materia di trasparenza dall'apparente incapacità del Cnt di rendere nota persino la lista completa dei propri membri o i criteri che sono stati adottati per la loro selezione. Al pari, difficoltà sembrano manifestarsi da parte del Cnt nel rendere pubblicamente accessibile qualsiasi genere di

informazione. Un tentativo di mostrare un po' di buona volontà e di apertura è rappresentato dalla decisione di questi giorni di sottoporre la bozza di legge elettorale al commento pubblico on-line per un periodo di due settimane il cui termine è fissato per il 16 gennaio. Fino ad allora, all'osservatore giuridico internazionale non resta che dover attendere per poter cominciare a trarre le prime significative riflessioni sulla difficile transizione della Libia post-Gheddafi.

Il testo completo della proposta di legge elettorale è attualmente disponibile al seguente indirizzo: www.elections2012.ly

anno I, n.1, 2011

Cronache e Rassegne-**Focus**

Egitto: quale prospettiva politico-istituzionale?

di Lisa Mannello

Un crollo inaspettato e velocissimo, una transizione difficile che si preannuncia molto lunga e piena di interrogativi. Parlare di Egitto, come del resto anche degli altri Paesi in Medio Oriente ed in Nord Africa, non è semplice.

Rispondere alle domande cosa ha provocato la rivoluzione, chi sono stati gli attori e cosa succederà diventa interessantissimo, ma altrettanto complicato.

Partiamo dalle cause che hanno portato questo vento di rivolta a sollevarsi con tale veemenza e velocità in Egitto. La crisi economica e l'elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile sono sicuramente le cause scatenanti, ma ritenere queste le uniche due spiegazioni sottostanti ai fatti del 25 gennaio 2011 significherebbe commettere un gravissimo errore e peccare di grande superficialità.

Segnali di malessere da parte di alcune porzioni della popolazione civile avevano, infatti, iniziato a manifestarsi già a partire dal 2004, anno in cui la crisi economica ancora non aveva colpito il mercato globale, quando l'allora 76enne Mubarak decise di ricandidarsi per la quinta volta consecutiva. In quell'occasione una cerchia ristretta di intellettuali e attivisti politici diedero vita ad un movimento extraparlamentare per il cambiamento. Nel documento firmato dai promotori dell'iniziativa, l'8 agosto 2004, si ribadivano tre no: "No alla riconferma di Mubarak, No al partito di Mubarak e No a suo

figlio". Era la prima volta che in maniera così chiara un movimento si opponesse allo strapotere presidenziale e rifiutasse la tirannia e la corruzione del sistema politico egiziano, chiedendo un limite ai mandati presidenziali e l'elezione diretta da parte del popolo del Presidente e di un vice-presidente. L'iniziativa non ebbe grande seguito e, nonostante fosse vittima di una dura politica di repressione messa in atto dal governo, il movimento non ebbe successo, in mancanza di una visione alternativa da contrapporre allo strapotere presidenziale.

Le elezioni presidenziali del 2010 e la notizia dell'ennesima ricandidatura da parte di Mubarak hanno riacceso quel fuoco di rivolta che ha portato alla destabilizzazione del Paese e alla rapida ed inaspettata fuoriuscita del Presidente dalla compagine governativa. Cos'è cambiato, dunque, rispetto al 2005? Quali motivazioni hanno scosso la popolazione civile in questa occasione più che nelle altre?

Le elezioni del 2010 sono state meno libere delle precedenti. Il percorso di riforme istituzionali appena intrapreso e la timida apertura che aveva contraddistinto le elezioni presidenziali del 2005 non hanno caratterizzato la consultazione dello scorso anno, in occasione della quale Mubarak ha annullato i seggi parlamentari a disposizione dell'opposizione e fatto arrestare e torturare il leader di quest'ultima: Ayman Nour.

L'esperienza di *Kifaya*, seppur fallimentare nel 2004-5, ha però guidato le rivolte del 2011. Molti degli organizzatori dei moti di gennaio avevano, infatti, militato nelle file del movimento e continuato a lottare contro il regime, aderendo anche al gruppo politico del 6 aprile, fondato nel 2008.

Harakat sabab sitta Ibril (movimento giovani del 6 aprile, *Mg6a*)[1] è forse l'antesignano più eloquente e che più ci aiuta a capire quanto avvenuto nel 2011. Questo gruppo politico racchiude in se, infatti, molte delle caratteristiche che sono

[1] http://in30secondi.altervista.org/2011/02/08/wikileaks-il-movimento-giovanile-6-aprile-e-lo-sciopero-generale-del-2008/

proprie del moto di gennaio. Le motivazioni che hanno indotto gli organizzatori a dare vita al movimento, la natura stessa dell'organizzazione e le particolarità dei creatori di *Mg6a* sono analoghe a quelle che hanno promosso e organizzato le rivolte degli scorsi mesi. *Mg6a,* nato da una costola di *Kifaya*, è stato creato nel 2008 da due giovanissimi ragazzi egiziani – Ahmad Mahir, ingegnere civile, classe 1981 e Adb al-Fattah, giornalista, classe 1982 – con l'intento di organizzare un giorno di disobbedienza civile e sciopero generale contro la grave crisi economica e la cattiva gestione degli stipendi nella zona industriale adiacente il Cairo. L'iniziativa ebbe grande seguito e venne creata su *facebook* un'apposita pagina alla quale si iscrissero in migliaia. Il motivo scatenante la rivolta era dunque la crisi economica e l'incremento assurdo dei prezzi di prima necessità, ma se si leggono gli slogan del movimento si comprende come *Mg6a* si sia fatto sin da subito promotore di istanze molto più grandi e come l'obiettivo ultimo fosse quello di riformare il Paese.

L'iniziativa del 6 aprile ha avuto grande eco anche a livello internazionale. Il *Times* gli ha dedicato un articolo e le indiscrezioni fatte trapelare da *Wikileaks* testimoniano un carteggio tra le autorità egiziane e l'amministrazione americana in cui ci si chiede se lo sciopero generale abbia rappresentato l'inizio di un risveglio popolare. Le autorità americane nei documenti pubblicati si interrogano anche sul ruolo della piccola e media borghesia. I poveri sono sicuramente i primi ad essere scesi in piazza ma la manifestazione del 2008 non è stata condannata dalla classe media, che questa volta ha manifestato le sue simpatie per i manifestanti, simpatizzando con le istanze mosse da *Mg6a.*

Una certa apatia egiziana, che spesso ha caratterizzato questo popolo, ha iniziato ad incrinarsi proprio con i moti del 2008 e lo ha fatto seguendo la nuova tecnologia e i nuovi, più liberi e più democratici, mezzi di comunicazione di massa. È ormai noto a tutti come i rivoltosi di gennaio si siano organizzati attraverso il *web* ed abbiano usato i *social network* come comitati promotori e sedi virtuali di riunioni, ma in molti

hanno commesso l'errore di ritenere questa formula organizzativa una novità propria dei moti di gennaio. Lo stesso *Mg6a*, infatti, aveva organizzato la rivolta del 2008, creando una pagina *facebook* con migliaia di iscritti, tanto da essere definito dallo stesso *Times* il gruppo egiziano più attivo sul *web*. Le stesse autorità egiziane sin dal 2008 avevano compreso quali potenzialità e, quindi, minacce celasse questo nuovo mondo virtuale e l'uso che le nuove generazioni ne facevano. Per ottenere la password della pagina di *facebook* aperta da Ahmad Mahir le autorità hanno dovuto arrestare il giovane ingegnere e torturarlo, senza però ottenere gli effetti auspicati. Il gruppo, infatti, ha continuato a militare virtualmente e a farsi promotore di nuove istanze provenienti sia dal mondo giovanile che non. È stato proprio Mg6a, insieme ad un altro gruppo, ad aver invitato la popolazione civile a manifestare il 25 gennaio 2011 in occasione della festa della Polizia. Una data simbolica che gli egiziani non ricollegheranno ormai più alla festa delle forze armate, ma piuttosto all'inizio di un nuovo cammino.

Le fasi della rivolta, i sentimenti che hanno accompagnato i manifestanti sono stati descritti ampiamente nelle cronache. È ora giunto il momento di chiedersi quale futuro avrà questo movimento e come questo Paese riuscirà a riorganizzarsi. Due sono gli interrogativi predominanti: che ruolo avrà l'Esercito, da sempre un attore molto attivo nella vita politica del Paese, e come potrà la presenza dei Fratelli Musulmani incidere sul futuro assetto democratico egiziano.

Sicuramente la presenza dei Fratelli Musulmani ha condizionato molto l'atteggiamento internazionale durante i giorni della rivolta. In Egitto, infatti, il mondo occidentale ha appoggiato i manifestanti meno di quanto abbia fatto in altri Paesi. Mubarak è sempre stato visto come l'interlocutore capace di allontanare il rischio di una deriva fondamentalista. Lo stesso Presidente ne era ben consapevole. Durante i giorni della rivolta Mubarak ha cercato aiuto dall'esterno, affermando che il suo era l'unico regime in quel momento conveniente anche per gli occidentali. Una sua sconfitta avrebbe, sempre secondo l'ex leader egiziano, lasciato il Paese in mano ai fondamentalisti

islamici e interrotto quel rapporto di mediazione che l'Egitto svolgeva tra gli Stati Uniti e il mondo arabo. In realtà non è proprio così. I primi ad essere scesi in Piazza Tahrir sono stati i giovani e non i fondamentalisti. I fratelli musulmani all'inizio hanno persino condannato il gesto e hanno mantenuto un atteggiamento distaccato. La presenza della Fratellanza si è manifestata solamente a partire dal 28 gennaio, il famoso venerdì della collera.

Certamente il movimento dei ragazzi di Tahrir non ha assunto una struttura partitica e quindi sarà, ora che il regime è caduto e occorre costruire una alternativa, svantaggiato rispetto a soggetti politici già più organizzati. La sinistra si sta raccogliendo intorno al movimento operaio del 2006 e del 2008 ed è fortemente influenzata da numerosi sindacati indipendenti. Il mondo islamico, invece, si sta raccogliendo intorno all'*Ihwan al- Muslimun*. L'organizzazione dei Fratelli, ufficialmente illegale, ha sempre avuto una struttura capillare sul territorio e ha sempre rappresentato una valida alternativa al regime di Mubarak.

Oggi, ottenuta la caduta del regime i Fratelli hanno già dichiarato la propria intenzione di costituire un gruppo politico. Il problema interno che dovrà affrontare la compagine musulmana però è rappresentato dalle due anime che hanno da sempre contraddistinto il movimento. Persino durante i moti di gennaio i musulmani non sono stati uniti. Il famoso venerdì della collera ha visto scendere in piazza in Alessandria due *imam* che simultaneamente pregavano per due motivi diversi. L'*imam* della moschea alessandrina pregava per il "benessere" dell'Egitto dopo i disordini, mentre quello dei Fratelli musulmani malediceva Mubarak. Sicuramente questa divisione sussisterà ma difficilmente sarà in grado di indebolire la fratellanza e la nuova compagine politica che quest'ultima assumerà.

Per quanto concerne l'esercito, invece, la forza e il peso politico da quest'ultimo esercitati sono notevoli. Ultima prova della capacità di influenzare e di orientare il voto degli egiziani si è avuta in occasione della consultazione referendaria del 19

marzo. Per i fautori del no, la vittoria del sì è stata frutto della volontà militare di ridurre i tempi della transizione e concedere, così, poco tempo alle forze politiche di riorganizzarsi. I fautori del sì hanno deciso di mantenere in vita la Costituzione del 1971 e di emendarla anziché procedere immediatamente alla stesura di un nuovo testo. A svolgere questo compito sarà il nuovo Parlamento che scaturirà dalle elezioni di giugno. All'esercito è quindi stato conferito il compito di organizzare le prossime elezioni. I militari, ad oggi l'unica forza in grado di gestire il Paese e condurlo in questa prima fase di riforme, hanno sicuramente incrementato il proprio potere, cavalcando l'onda della crisi economica e paventando in loro assenza il rischio di uno stallo economico per il Paese.

Gli interrogativi sull'Egitto rimangono aperti. Il Paese, a quatto mesi dai moti di gennaio, continua a scendere in piazza e a chiedere l'Unità nazionale tra i musulmani e i cristiani dopo le violenze interreligiose che hanno caratterizzato questo periodo di transizione. I problemi non sembrano risolti. Sconfitto Mubarak si apre la sfida più grande: la costruzione non facile di un assetto democratico. Rovesciare il Presidente è stato il collante tra le tantissime anime egiziane nei moti di gennaio, ma trovare un terreno comune e fertile sul quale intavolare il dialogo sembra una sfida ancora più grande. Sebbene in Piazza Tahrir non siano stati compiuti atti di violenza contro gli stranieri, non siano state bruciate né bandiere americane né israeliane, e sebbene i Fratelli musulmani siano stati zittiti dalla piazza quando hanno tentato di urlare slogan islamici, la presenza della compagine religiosa può rappresentare un grande interrogativo.

Se la fratellanza dovesse ottenere la maggioranza dei seggi nella consultazione elettorale di settembre il nuovo testo costituzionale da redigere potrebbe deludere gli orientamenti democratici espressi dai milioni di giovani scesi in piazza Tahrir.

Attendiamo con grande attenzione le elezioni di settembre in Egitto. Solo allora, forse, riusciremo a capire qualche cosa in più

sulla transizione politico-istituzionale e sulla prospettiva di una possibile e graduale evoluzione in senso democratico.

Diario di una rivolta:

25 gennaio migliaia di giovani organizzano su facebook, twitter e altri siti internet una manifestazione nella periferia del Cairo per protestare contro il regime. Decidono di scendere in piazza il 25 gennaio, giorno della festa della polizia e quindi festa nazionale. I manifestanti si riuniscono in varie parti della città senza avere un piano preciso. Hanno aderito in tantissimi e le manifestazioni scoppiano anche in altre città egiziane. La giornata termina con numerosi scontri tra le forze di polizia e i manifestanti. Ci sono dei feriti e qualche vittima. Fieri del successo e stupiti dalla partecipazione così elevata gli organizzatori chiamano il popolo a scendere nuovamente in piazza il 28 gennaio.

28 gennaio c.d. "venerdì della collera". La voce della protesta si ingrossa e un milione di persone iniziano la marcia verso Piazza Tahrir. Anche in Alessandria, a Suez, a Porto Said, Ismalia, Mahalla e in altre città egiziane il popolo scende in strada. Gli scontri con la polizia si inaspriscono. Le forze dell'ordine iniziano a lanciare lacrimogeni e ad utilizzare proiettili di gomma. Improvvisamente le forze di polizia spariscono in tutto l'Egitto. Iniziano a diffondersi voci che insinuano al boicottaggio. Il regime di Mubarak sembra più che mai vulnerabile. Le caserme di polizia sono deserte e iniziano i saccheggi e gli atti di vandalismo. Molte prigioni vicino al Cairo vengono aperte e le case e i cittadini diventano vittime di ladri e vandali che, organizzati in ronde, devastano le città. Si diffonde il terrore tra la gente. Sembra quasi una strategia studiata dall'alto per spaventare e indebolire i manifestanti. La gente però si organizza. I vicini di casa si improvvisano poliziotti. I quartieri si chiudono e a nessun volto nuovo viene permesso di entrare o spostarsi da una zona all'altra. Per

quattro giorni la situazione sarà molto instabile e di notte si assiste a sparatorie tra bande, ladri, saccheggiatori e cittadini che presidiano i propri quartieri.

2 febbraio c.d. "mercoledì nero". Le autorità cercano di sgomberare la piazza. Teppisti sono stati assoldati dal regime per far intimorire i protestanti. Entrano in Piazza Tahrir sul dorso di cammelli e cavalli armeggiando spade, sciabole, catene e coltelli. La "spedizione" è stata battuta e le armi come anche i cavalli e i cammelli sono stati presi dai manifestanti come bottino di guerra. Termina così la c.d. guerra dei cammelli. La notte del 2 febbraio è stata forse però la più dura per i manifestanti. Le truppe sconfitte durante il giorno sono tornate in pizza questa volta armate ed è iniziata una vera a propria guerra, a colpi di armi da fuoco. I manifestanti difendono stoicamente la piazza dalla quale non si può né uscire né entrare. La Polizia e l'esercito guardano inermi la battaglia tra i due fronti senza intervenire. Sembra faccia parte di una tattica adottata dal regime. Alla fine 300 persone perdono la vita e 5000 rimangono ferite. Il sangue versato di questi giovani egiziani ha infervorato le folle. Ora non si combatte più solo per la democrazia e per l'abbattimento del regime. Ora si combatte per la vita. Gli organizzatori decidono di chiamare nuovamente a raduno tutto il popolo egiziano il 4 febbraio.

4 febbraio c.d. "venerdì della salvezza". Ancora più numerosi di prima i cittadini hanno aderito alla grande rivoluzione. Sempre più egiziani hanno incominciato a vedere il volto oscuro del regime e ad intravvedere un'alternativa. Tutte le generazioni hanno iniziato ad appoggiare quella che all'inizio sembrava solo un capriccio, uno sfogo giovanile. I media vengono manipolati dal regime e Mubarak cerca di ottenere l'appoggio della comunità internazionale, sostenendo che esclusivamente con la sua permanenza al potere sarebbe possibile mantenere la regione stabile. Per una settimana il nuovo governo Mubarak e il vice presidente appena designato cercano di sedare le rivolte ma nessuno è caduto nella trappola.

Nessuno è più disposto a dare credito al Presidente; il popolo egiziano non è più disposto ad accettare la permanenza al potere di Mubarak. Ormai le folle chiedono l'avvento di nuovo regime e lo fanno invocando i 300 martiri che per l'ideale democratico hanno perso la vita.

10 febbraio c.d. "l'ultima notte". Sin dal pomeriggio iniziano a diffondersi voci sulle presunte dimissioni di Mubarak. Nella piazza si attende l'annuncio da parte dello stesso Presidente. Alle 11 di sera, quando finalmente prende la parola, lascia trapelare di non avere nessuna intenzione di dimettersi. La piazza impazzisce. Ancora più numerosi affollano le strade.

11 febbraio Le strade sono gremite all'inverosimile. La rabbia contro Mubarak non è mai stata così forte. Tutti i palazzi e le proprietà presidenziali, le sedi televisive e radiofoniche sono state messe sotto assedio. Il telegiornale diffonde la notizia secondo la quale Mubarak e la sua famiglia non si troverebbero più al Cairo, ma a Sharm El Shiekh o a Dubai o in Germania per dei controlli medici. Alle 6 arriva l'annuncio tanto atteso. Il Vice Presidente comunica in 5 lingue le dimissioni di Mubarak e lascia il potere nelle mani dell'Esercito. L'Egitto per tutta la notte è in festa. È la fine di un capitolo e l'inizio di una sfida. C'è consapevolezza e speranza che si riesca a costruire un regime democratico, c'è la soddisfazione di aver annientato un regime in maniera pacifica (ad eccezione del venerdì della collera). Dopo 18 giorni di manifestazioni, 7000 anni di attesa, l'Egitto può iniziare a scrivere un nuovo capitolo.

19 marzo per la prima volta in veste di cittadini e non sudditi gli egiziani vengono chiamati alle urne senza conoscere anticipatamente l'esito della consultazione e soprattutto senza avere il timore di mostrare il dito colorato. I circa 18 milioni di cittadini (il 45% degli aventi diritto) che si sono recati alle urne sono stati chiamati a compiere una scelta: emendare o meno la costituzione del 1971. Ha vinto il sì e l'Esercito è ora costretto ad accettare le elezioni parlamentari e poi quelle presidenziali di

metà giugno. Le prossime elezioni e quindi il nuovo parlamento saranno il luogo nel quale il popolo egiziano ha deciso di far iniziare la riforma costituzionale e istituzionale. Verrà creata una nuova commissione destinata a scrivere un nuovo testo costituzionale. Ovviamente preoccupano il mondo occidentale e gli stessi egiziani moderati i Fratelli musulmani. Se questi ultimi dovessero ottenere la maggioranza dei seggi in parlamento il nuovo testo rischierebbe di divenire meno democratico di quanto auspicato dalla pizza.

Recensioni

anno I, n. 1, 2011

D. AMIRANTE (a cura di), *"Altre" democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 213.

Il volume curato da Domenico Amirante offre un prezioso contributo alla scienza costituzionalistica comparata: dedicato ai problemi del consolidamento dei sistemi democratici nel sub-continente indiano – con particolare riferimento proprio all'esperienza-pilota della più grande democrazia mondiale – delinea uno stato dell'arte completo sulla qualità della democrazia in una parte del mondo non sempre indagata con l'attenzione che meriterebbe dai giuspubblicisti europei. Il testo, che si caratterizza come un'opera collettanea, raccoglie elaborati di studiosi appartenenti a settori scientifico-disciplinari diversi, senza incappare nel difetto – assai comune in questo tipo di opere, a maggior ragione se multidisciplinari – di risultare carente di un filo rosso, di un'omogeneità di fondo (almeno) negli obiettivi di ricerca fondamentali. Il volume, anche nella sua impostazione editoriale, tenta di fornire risposte di ampio respiro partendo da quesiti fondamentali che possano essere riassunti come segue: quali insegnamenti si possono trarre dall'affermazione e dal crescente consolidamento del sistema istituzionale indiano? Si può parlare di un vero e proprio modello indiano oppure esso costituisce un unicum nel panorama comparatistico, in ragione delle sue marcate peculiarità? E, last but not least, si può affermare che sussista una presunta incompatibilità dei valori asiatici con la democrazia?

Nel primo capitolo di Amirante viene prima di tutto chiarita la ragione del titolo del volume, permeato da un fondamento giustificativo che è bene ricordare, poiché costituisce il primo filo conduttore che ci permette di comprendere il legame naturale fra tutti i contribuiti. Esso riprende, infatti, il titolo del pamphlet di Amartya Sen La democrazia degli altri (trad. it. 2004), per abbracciare – ancorché in maniera assai meno radicale e provocatoria di quanto il premio Nobel indiano per l'economia non faccia – una concezione di democrazia di più ampio respiro, intesa cioè come metodo, come confronto, come "discussione pubblica", piuttosto che come un modello istituzionale. A partire da questo approccio, l'A. individua alcune delle caratteristiche del modello istituzionale indiano che potranno essere usate anche come parametro per comprendere le ragioni della mancata affermazione di sistemi democratici consolidati nei paesi confinanti. Prima di fornire alcune chiavi di lettura, egli sottolinea un tratto peculiare costituito dal fatto che il sistema democratico indiano si sia strutturato in un contesto di multiculturalismo ante litteram e sia cioè caratterizzato da molteplici cleavages (Lijphart) preesistenti a quello socioeconomico, tipico delle democrazie contemporanee: etnico, religioso e linguistico. La preesistenza di questo humus dimostrerebbe dunque che il progresso economico non costituisce la precondizione per l'instaurazione e il consolidamento della democrazia, bensì un obiettivo. Le chiavi di lettura che, secondo Amirante, portano a considerare la democrazia indiana come "ben compiuta" e "complessivamente sana ed equilibrata" sono prima di tutto il fatto che la sua Costituzione sia stata frutto di un movimento politico e non sia stata invece o imposta dall'esterno o calata acriticamente: essa rappresenta, infatti, un forte elemento di appartenenza per la popolazione e contiene strumenti mutuati dal diritto comparato occidentale ma introdotti tenendo conto delle peculiarità marcate del paese. Obiettivo fondamentale dei costituenti indiani e dei primi governi fu sin da subito garantire la coesione del paese e la sicurezza complessiva dei cittadini, il

che fu possibile assicurando una presenza capillare dello Stato sul territorio, ma anche tutelando i governi locali e al contempo facilitando il dialogo fra le diversi componenti, attraverso azioni positive volte a garantire un'interpretazione sostanziale del principio di eguaglianza, politiche linguistiche inclusive e un federalismo cooperativo equilibrato e dinamico. L'autore termina il suo lavoro – che si può considerare a tutti gli effetti sia come un saggio introduttivo sia come una conclusione, a maggior ragione poiché l'opera ne è priva – sottolineando la piena compatibilità della democrazia con i cd. valori asiatici e invitando i lettori a guardare alle "altre" democrazie non come modelli più o meno perfetti , ma tentando di individuare percorsi evolutivi dell'idea democratica nel suo complesso, dell'affermarsi del metodo democratico come attitudine al confronto e alla ricerca di soluzioni (il più possibile) condivise. Quest'ultima impostazione costituisce l'intelaiatura concettuale della struttura di tutto il volume, il quale fondamentalmente è diviso in due parti: la prima riguardante l'assetto istituzionale e l'evoluzione politico-istituzionale dell'India sino alle elezioni del 2009, per metterne in evidenza i tratti salienti e le soluzioni di successo che potrebbero essere impiegate come un modello per gli altri Stati, una seconda che, anche alla luce di questo quadro – ma non sempre impiegando una struttura giuridico-comparativa rigorosa – mira a ricostruire il processo di affermazione del sistema democratico in tre paesi limitrofi che non hanno avuto sorti analoghe – pur essendo caratterizzati da strutture socio-economiche simili – a quelle dell'India: Pakistan, Bangladesh e Sri Lanka.

La particolare importanza delle politiche linguistiche finalizzate al processo di state building in un contesto caratterizzato dalla presenza di un multilinguismo estremo come quello indiano viene sottolineata dal capitolo della Consolaro, specificamente dedicato al tema. L'autrice illustra la peculiare struttura del sistema linguistico indiano partendo dal fatto che non esiste un'unica lingua nazionale ma una lingua ufficiale (l'Hindi) ed una ufficiale sussidiaria (l'inglese), accanto

a ben 22 lingue – contenute in un apposito allegato alla Costituzione – che lo Stato si impegna a promuovere e che possono essere impiegate nei concorsi pubblici, e a una miriade di lingue locali, spesso e volentieri molto diverse fra loro. In quest'ottica oltre al lavoro particolarmente complesso ma in fin dei conti di successo svolto dall'apposita Commissione per la riorganizzazione degli Stati all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, l'Autrice si sofferma sulle caratteristiche della tree language formula, un modello elaborato nel 1956 e adottata a partire dal 1961 come una soluzione di compromesso che prevede che, accanto all'inglese o all'hindi, in ciascuno Stato abbia un rilievo pubblico la lingua regionale o ufficiale dello Stato, soffermandosi anche sulle sue problematiche applicative. L'Autrice si sofferma anche sulle criticità di questa formula, sottolineando che si è trattato di un modello teorico che in pratica è stato applicato in maniera non uniforme ma in modo da costituire comunque un sistema dagli effetti, infine, molto inclusivi.

Il capitolo di Maiello è invece dedicato alla politica estera indiana e, di converso, ai suoi risvolti nella definizione di una identità matura ed unitaria. Il tema risulta, infatti, particolarmente importante nel sub-continente, considerando le tensioni aspre che da anni ormai vedono contrapposti il Pakistan e l'India, tanto da essere sfociate in almeno quattro gravi conflitti – come ricostruisce la Pföstl nel successivo capitolo – a partire dalla loro indipendenza. L'A. sottolinea che la politica estera del governo Singh, pur evidenziando una continuità con quella dei precedenti governi Vajpayee e Rao, si è andata caratterizzando per una nuova centralità dell'interesse nazionale, come cartina di tornasole di un'accresciuta identità nazionale e dunque della ricerca di un'autonoma soggettività politica internazionale. Sintomatico a tal proposito è l'accordo nucleare siglato con gli Stati Uniti d'America che ha definitivamente sancito, secondo l'A., sia l'abbandono del mito della Shining India, sia dello storico antiamericanismo. Nel già richiamato lavoro della Pföstl vengono successivamente

ricostruite le sorti delle regioni Kashmir e Jammu, sempre nell'ottica dei rapporti indo-pakistani. L'A. sottolinea che, a differenza del passato, ai giorni nostri non sono più da escludere aprioristicamente soluzioni diplomatiche risolutive considerando che – a suo avviso – la contrapposizione fra il nazionalismo laico indiano e il confessionalismo pakistano si è andata ormai sostituendo, sin dalla metà degli anni Ottanta, con motivi puramente nazionalistici, che ben potrebbero essere risolti sperimentando modelli imperniati sull'autonomia dei territori e sulla loro integrazione, e rinforzato da solide garanzie internazionali cui sinora, in quella regione, non s'è fatto ricorso.

I successivi due capitoli sono dedicati all'analisi del contesto in cui si sono svolte le elezioni politiche del 2009 (nel lavoro di Del Gatto) e dei profili politico-istituzionali delle medesime (nel contributo di Catalano).

Nel primo lavoro, viene analizzato prevalentemente il contesto politico in cui si sono svolte le elezioni sottolineandone la particolare delicatezza, dovuta principalmente alla grave crisi economica internazionale, al delicato accordo sul nucleare siglato con gli U.S.A. e all'attacco terroristico di Mumbai dell'anno precedente. L'autore sottolinea come queste variabili abbiano reso quantomai incerto l'esito delle elezioni, soprattutto con riferimento alla capacità dei due maggiori partiti – il Partito del Congresso (Inc), al governo dal 2004, e il Partito nazionalista hindu (Bjb) – di ottenere da soli la maggioranza dei seggi ovvero alla loro capacità di coalizzarsi anche con i partiti territoriali. Sui temi economici le differenze fra i programmi dei singoli partiti non sono risultate particolarmente significative ovvero non sono emerse novità di rilievo rispetto alle tradizionali posizioni dei singoli partiti, mentre sul tema della sicurezza i programmi di Inc e Bjp hanno mostrato delle divergenze nette, soprattutto con riferimento alle contromisure da adottare in seguito all'attacco terroristico del 26 novembre 2008: un attacco particolarmente cruento e per ciò stesso, nell'immaginario collettivo, percepito come una sorta di 11 settembre indiano. Il Partito del Congresso si è dichiarato più

cauto nelle misure da intraprendere, nel tentativo di ricercare un equilibrio fra sicurezza e libertà individuali, il programma del Bjp ha tentato di cavalcare l'onda anti islamica, puntando il dito contro la debolezza del governo Singh e invocando misure di emergenza particolarmente drastiche. Secondo l'A., la vittoria oltre le aspettative del Partito del Congresso alle elezioni politiche del 2009 ha mostrato che i temi del terrorismo, del nazionalismo e della sicurezza non fossero tra le priorità degli indiani tanto quanto quelli economici, legati sia alla necessità di uscire dalla crisi sia al perdurante bisogno di ridurre le diseguaglianze sociali.

Nel saggio di Catalano, invece, viene presentata una disamina della struttura istituzionale indiana, all'interno di cui si trova ad operare un peculiare ordinamento elettorale. Cardine di questo pilastro è costituito dalla Election Commission, un organo istituito nel 1950 ex art. 324 della Costituzione indiana e deputato a gestire le immani e complesse operazioni di voto. Se, infatti, si considera che a fronte di 714 milioni di aventi diritto al voto si sono presentati 5365 candidati appartenenti a 1055 partiti politici – per un totale di seggi in palio nella Lok Sabha, la Camera rappresentativa, per questa legislatura pari a 545 – e che le elezioni si sono svolte in ben 5 tornate elettorali nell'arco di un mese, risulta chiaro il ruolo determinante giocato da un organo imparziale sia rispetto al governo centrale sia rispetto agli esecutivi dei singoli Stati cui sia demandato il compito di monitorare sul corretto svolgimento delle elezioni e sulla garanzia dei diritti politici su tutto il territorio nazionale.

Un altro dato significativo dell'ordinamento elettorale indiano messo in evidenza dall'Autrice è l'effetto sulla struttura partitica del sistema elettorale uninominale con formula plurality (o first past the post) impiegato per l'elezione dei membri della Camera bassa. A differenza di quando esso viene applicato in contesti sociali omogenei – dove cioè il cleavage prevalente è quello socioeconomico – in un sistema sociale

come quello indiano dove le fratture sociali sono molteplici e di diversa natura – in cui convivono profonde differenze linguistiche, religiose ed etniche territorialmente individuabili – esso non ha prodotto la tendenziale bipolarizzazione del sistema partitico che generalmente gli viene riconosciuta. In presenza, infatti, di minoranze territorialmente concentrate, il sistema ha permesso l'accesso alle cariche rappresentative anche dei loro rappresentanti, essendo plausibile e diffusa la loro vittoria nei collegi uninominali. In altre parole, piuttosto che produrre un bipartitismo secco, il sistema ha certamente avuto un effetto premiante nei confronti dei maggiori partiti – in termini di rapporto fra i voti ottenuti e i seggi conseguiti – ma è stato bilanciato da una rappresentanza quasi proporzionale dei candidati espressione di minoranze territorialmente concentrate e consistenti: una soluzione che ha contribuito alla proliferazione dei partiti indiani nel Congresso, mai in un numero inferiore ai trenta. Questa caratteristicha ha fatto sì che i due maggiori partiti abbiano dovuto ricercare il consenso anche di forze politiche regionaliste o territorialmente concentrate per ottenere la maggioranza assoluta dei seggi: un ulteriore modo di ricomposizione dei conflitti che obbliga i partiti nazionali a tener conto, pur in maniera negoziale e variabile, anche delle istanze dei singoli Stati. Si tratta, a ben vedere, di un esito che non stupisce più di tanto – come invece pare emergere dalle parole dell'A. – se si prende come riferimento, ad esempio, la Spagna. Anche in quel caso, infatti, in presenza di un sistema elettorale proporzionale dagli effetti molto selettivi – paragonabili a quelli del maggioritario plurality – si sono sempre prodotti effetti premianti nei confronti dei due maggiori partiti (Partito socialista e Partito popolare), ma è stata garantita una rappresentanza pressoché proporzionale ai partiti regionalisti (Partito nazionista basco, Convergenza e unione catalano o Coalizione canarie, ad esempio) e, dunque, sempre più spesso il partito di governo, anche quando è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, ha dovuto coninvolgere i partiti regionalisti nell'ottica

di governo. In tal mondo, anche nel caso spagnolo, le peculiari configurazioni del sistema elettorale e della forma di governo, in presenza di uno Stato a forte decentramento territoriale con tendenze centrifughe, hanno offerto un'ulteriore soluzione alla ricomposizione dei conflitti fra il centro e la periferia, tramite il coinvolgimento di quest'ultima nelle dinamiche di governo.

La seconda parte del libro – che corrisponde alla IV sezione – è infine dedicata all'analisi delle democrazie "imperfette" del subcontinente indiano.

Giunchi illustra il deficit democratico costante del Pakistan, sottolineando come esso si possa riscontrare anche quando i governi siano scaturiti da elezioni multipartitiche e non solo, ovviamente, qualora si sia trattato di giunte militari. L'Autrice ci propone una ricostruzione storica che ci permette di apprezzare quelli che definisce gli errori delle élites politiche civili le quali, già a partire dagli anni '50, facendo ricorso all'esercito per mettere a tacere le proteste religiose ed etniche all'interno del paese, hanno contribuito alla sua netta politicizzazione, ponendo le basi per la successiva, abnorme, assunzione di potere.

I limiti principali al processo di democratizzazione pakistano sono dunque, al di là di una presunta incompatibilità dell'islam con i principi democratici, da ricercare nel ruolo preminente assegnato alla burocrazia, ma soprattutto alle forze armate e ad una cultura politica ancora troppo incentrata su particolarismi etnici e familiari.

Colella illustra invece le difficoltà di quello che può essere definito uno Stato "derivato" da uno Stato "separato": il Bangladesh, sorto nel 1971 in seguito ad un distacco dal Pakistan. L'A. evidenzia che le ragioni dei movimenti autonomistici debbano essere ricercate non solo in profili di ordine linguistico o religioso, ma anche nell'incapacità o nel rifiuto delle autorità pakistane di rappresentare adeguatamente la regione al centro, di fornire ad essa dignità ed autonomia in un contesto di procedimenti decisionali collettivi.

La scarsa capacità di penetrazione del modello democratico nel contesto del Bangladesh – tanto che in questo caso si può davvero parlare di costituzione senza un reale costituzionalismo – deriva sia da fattori storici, sia geografici. Sotto il primo profilo, il punto di discrimine fu l'uccisione nel 1975 del leader della Awami League (Al) – partito di matrice nazionalista che aveva dato vita ai movimenti indipendentisti – e primo presidente del Bangladesh, che ha dato vita ad una lunga serie di scontri, durata sino ai giorni nostri, fra gli esponenti della stessa forza politica e quelli del Partito nazionalista del Bangladesh (Bnp). Sotto il profilo socio-economico nonché geografico hanno invece pesato sul paese le condizioni ambientali particolarmente avverse derivanti dalle frequenti catastrofi ambientali, dai fenomeni legati al sovrappopolamento e alla miseria diffusa, che hanno costretto in maniera pressante anche governi non militari ad impiegare strumenti di urgenza per far fronte alle calamità. Per cui il processo di democratizzazione della quinta democrazia del mondo è caratterizzato da una natura altalenante e a tutt'oggi tutt'altro che stabile: una sorta di democrazia ad intermittenza la quale, anche nelle fasi di multipartitismo più sincero, si è caratterizzata più come una democrazia elettorale che come un reale modello democratico.

Infine, Casolari illustra la condizione dello Sri Lanka, o meglio, ricostruisce le cause che hanno condotto alla sanguinosa guerra civile durata 26 anni e terminata il 19 maggio del 2009: un quadro d'insieme che ci aiuta a comprendere come i processi di democratizzazione in contesti caratterizzati da nette fratture sociali debbano basarsi su forti strutture cooperative piuttosto che su dinamiche estremamente competitive, come, peraltro, ha appena mostrato il rapporto fra Bangladesh e Pakistan. L'A. ricorda prima di tutto che la Costituzione del 1948, a differenza di quella indiana, si configura come una carta octroyée piuttosto che come un documento costituzionale frutto di una elaborazione locale e che essa si è trovata ad esplicare i suoi effetti in un tessuto

sociale caratterizzato da una forte divisione etnica e religiosa tra i singalesi buddisti (maggioritari) e i tamil induisti, accanto ad altre minoranze, di cui la più importante è quella musulmana. Il fatto che le élites politiche dominanti fossero costituite in prevalenza da singalesi, senza che nel testo costituzionale fossero predisposte adeguate misure di inclusione, ha posto le basi per lo scoppio della guerra civile, nata più che da un'ostilità intrinseca fra le due principali etnie, da una gestione partigiana ed esclusiva delle risorse pubbliche, principalmente sotto tre profili: una definizione della cittadinanza non includente, che ha reso difficoltosa (per non dire impossibile) la partecipazione paritaria dei tamil – soprattutto di quelli di origine indiana – sino a divenire apertamente discriminatoria, una gestione della questione linguistica e religiosa non inclusiva come in India bensì come uno strumento per garantire ulteriore potere alla maggioranza e la politica costituzionale, basata su un accentramento costante di potere – anche attraverso l'abolizione della seconda camera – e una crescente limitazione dei diritti delle minoranze. Il futuro dello Sri Lanka, paese fra tutti più lontano dagli standard di democraticità minima, sembra passare, seguendo il filo logico sviluppato nel corso del volume, attraverso un procedimento, un metodo democratico, ancor prima che da regole imposte e neutrali. È infatti l'inclusione delle minoranze linguistiche, etniche e religiose – vero perno della democrazia costituzionale indiana – e dunque il loro coinvolgimento nei processi decisionali e nella risoluzione dei conflitti a garantire a costituire il prerequisito, a fornire il metodo affinché un ordinamento democratico possa realmente affermarsi. La linea interpretativa che emerge dunque chiaramente dal volume, a partire dal titolo, è che senza l'affermazione della democrazia come dialogo – in contesti particolarmente delicati, poiché caratterizzati da fratture linguistiche, etniche, religiose ed economiche particolarmente marcato – non solo non si può parlare di sistema democratico (Sri Lanka), ma rischia di venir meno anche l'integrità stessa dello Stato, portando a scissioni

(Pakistan-Bangladesh) ovvero a conflitti costanti e sanguinosi (Pakistan-India).

Il modello indiano esiste dunque, prima ancora che come insieme di regole (certamente) ben equilibrato e strutturato, come attitudine alla risoluzione del conflitto: negoziale, dialogica e non antagonistica. Solo in questa cornice, l'India potrà costituire un reale punto di riferimento anche per i processi di democratizzazione dei paesi limitrofi.

Massimo Rubechi

anno I, n. 1, 2011

A.PAJNO (a cura di)-Astrid, *La sicurezza urbana*, Roma, Maggioli Editore 2010, pp. 254

Il volume in commento costituisce il più recente approdo scientifico nel panorama della letteratura nazionale in materia di sicurezza urbana, che negli ultimi anni si è arricchita di numerosi e validi contributi. Lo scopo di quest'opera, frutto di una ricerca di Astrid, che si è avvalsa della collaborazione di studiosi appartenenti a diversi ambiti di ricerca, è quello di delineare i profili essenziali di questa nuova "materia", esaminando le problematiche connesse alla recente introduzione della sicurezza urbana nell'ordinamento positivo. In particolare, il testo si pone quale raccolta di molteplici contributi dottrinali che interessano l'eterogeneità dei profili della sicurezza urbana e che si pongono come stimoli ad un'azione istituzionale consapevole e gestita da tutti i soggetti ai quali la Costituzione e la normativa di riferimento attribuisce un ruolo di rilievo nella prevenzione e repressione dei reati che affliggono la comunità e ledono quei "beni giuridici fondamentali e quegli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale". Il volume è stato prodotto da una ricerca di Astrid che mette a confronto un gruppo di costituzionalisti, di sociologi, di esperti di diritto urbanistico e di enti locali, che incrociando i rispettivi ambiti di competenza hanno cercato di delineare i profili sostanziali della sicurezza urbana. L'opera riflette il tentativo di fornire uno strumento di conoscenza, dove tutti coloro chiamati ad occuparsi di sicurezza urbana, amministratori e decisori pubblici, urbanisti, operatori e cittadini attivi, possano trovarvi riferimenti e qualche riflessione chiarificatrice. Il compito di introdurre il lettore a questa interessante e ben documentata opera collettanea è stato affidato alle parole della prestigiosa Prefazione di Giuliano Amato, in cui viene ribadita la necessità di un'azione plurale e

coordinata tra i diversi livelli di governo al fine di realizzare quel "prodotto locale" che è la sicurezza urbana. Il volume si apre con un saggio di Alessandro Pajno, curatore dell'opera, in cui l'autore riflette sulla semantica del termine sicurezza, evidenziandone i caratteri di relatività e pluralità nel tentativo di approdare ad una prima e complessa definizione della sicurezza urbana. La necessità di una relazione emerge quale carattere distintivo del concetto stesso di sicurezza e fa sì che le esigenze ad essa sottese possano essere soddisfatte esclusivamente da una molteplicità di interventi, apprestati tramite il coordinamento di soggetti istituzionalmente distinti. L'autore dedica particolare attenzione alla ricognizione della disciplina positiva, riferita al tema della sicurezza, rinvenibile nella Carta costituzionale, nella legislazione e nelle disposizioni dei Trattati dell'Unione Europea. A garantire le diverse forme di sicurezza sono deputati diversi agenti istituzionali ed ordinamenti di settore disvelando in tal modo il carattere plurale della sicurezza per la varietà dei soggetti istituzionali coinvolti. In tale contesto, si inserisce a pieno titolo la sicurezza urbana. Il Pajno discute poi, avvalendosi della consolidata giurisprudenza costituzionale, il contenuto dei concetti di ordine pubblico e sicurezza, materie riservate, anche dopo la riforma del Titolo V, alla competenza dello Stato, laddove spetta, invece, alla potestà legislativa regionale definire le funzioni della polizia amministrativa locale. Speciale attenzione viene dedicata all'art.118, comma.3, Cost., che - prevedendo forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) dell'art.117 co.2 Cost. - da una parte fa chiaro riferimento alle funzioni amministrative, le cui forme di coordinamento sono appunto definite dalla legge statale, dall'altra non limita tale coordinamento alle sole funzioni di ordine e sicurezza pubblica e a quelle di polizia amministrativa locale, ma anche alle funzioni statali della pubblica sicurezza con tutte le funzioni amministrative connesse con la potestà legislativa regionale. L'autore, infine, sottolinea come la ratio sottesa all'art.118, comma 3, consiste nel

palesare la necessità di un insieme coordinato di misure preventive e repressive e misure di promozione sociale, al fine di rispondere alla domanda complessiva di sicurezza. Questa domanda risulta rimanere spesso senza un'adeguata risposta, sebbene il tema della sicurezza ricorra spesso nel dibattito politico nazionale. Sovente, si è assistito a vere e proprie improvvisazioni legislative o ad interventi che, come argomentano splendidamente nel loro saggio Fabrizio Battistelli e Livia Fay, agiscono sull'emotività dei cittadini piuttosto che sui processi razionali, mettendo in atto una vera e propria strategia della rassicurazione finalizzata all'accaparramento di consensi espressi in termini di voto in occasione delle successive verifiche elettorali. Della gestione territoriale delle città si occupa il saggio scritto a quattro mani da Marco D'Alberti e Paolo Urbani. Gli autori, sulla base delle dichiarazioni contenute nel Manifesto di Saragozza sulla insicurezza urbana e la democrazia, individuano nella programmazione e gestione urbanistica importanti fattori preventivi in grado di apportare un contributo significativo al fine di garantire la sicurezza urbana. Le argomentazioni addotte a sostegno di tale tesi sono rafforzate da uno sguardo attento oltreconfine, dove agli studi statunitensi di Environmental Criminology si accompagnano sul piano normativo il Crime and Disorder Act 1998 nel Regno Unito e la loi d'orientation et deprogrammation relative à la sécurité del 1995 e il decreto attuativo del 2007, entrambi espressione degli studi francesi in materia nei quali viene posto l'accento sul nesso tra aménagement urbain et sécurité. Pur nella diversità dei contesti istituzionali considerati, gli Autori individuano la necessità di porre la sicurezza al centro delle fasi di realizzazione dei progetti di sviluppo urbano. Segue il già citato saggio di Fabrizio Battistelli e Livia Fay Lucianetti in cui si esamina la confluenza delle aspettative e delle politiche sul terreno della sicurezza. Per uscire dalla diatriba spesso retorica che accompagna le riflessioni sulla sicurezza, soprattutto nel nostro Paese dove negli ultimi anni il tema risulta al centro di

ricorrenti controversie politico-mediatiche, gli autori propongono un'analisi che con metodo scientifico mette a confronto politics e policies attraverso lo studio di casi concreti. In particolare, viene proposta una comparazione tra le esperienze delle giunte Veltroni e Alemanno a Roma per verificare nei modelli esaminati, considerati reciprocamente alternativi, l'implementazione delle politiche di sicurezza e la corrispondenza tra queste e le aspettative diffuse nella popolazione quale conseguenza diretta dei progetti politici proposti. Di particolare interesse risulta l'analisi comparata della legislazione regionale condotta da Angela Musumeci. L'autrice riflette sul complesso rapporto tra sicurezza e ordinamento regionale anche alla luce della disciplina statale posta dalla legge 15 luglio 2009 n.94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", che in alcun modo può essere ritenuta la legge di coordinamento a cui rinvia l'art. 118 comma 3 della Costituzione al fine di ottenere un sistema di sicurezza integrato e multilivello. A tale conclusione si giunge in ragione del fatto che il termine "collaborazione" risulta essere del tutto assente dal lessico del legislatore, il quale sembra non tener in alcun conto la competenza degli altri soggetti istituzionali coinvolti sul tema della sicurezza, sebbene questa sia costituzionalmente prevista. Si evidenzia, poi, il tentativo di individuare per la sicurezza un proprio spazio giuridico dopo l'ingresso nell'ordinamento regionale di questa quale oggetto di una specifica disciplina legislativa in seguito alla Riforma del Titolo V. Dall'analisi della legislazione regionale è emerso che, sebbene le Regioni dopo il 2001 abbiano scoperto con la sicurezza un nuovo spazio giuridico, essa non può essere considerata una materia vera e propria ma piuttosto un fine che si ottiene attraverso una "confluenza di materie". La rassegna della legislazione regionale in materia di sicurezza proposta da Angela Musumeci funge da introduzione all'esame svolto da Vincenzo Antonelli sull'esperienza dei patti per la sicurezza nel triennio 2007-2009. Prima di analizzare nel dettaglio la nuova stagione per i patti, inaugurata grazie all'adozione dell'art.1

comma 439 della legge 296 del 2006, nel quale si prevede la possibilità per le Regioni e gli enti locali di contribuire anche finanziariamente alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, l'autore si sofferma sul quadro normativo che a partire dagli anni '80 ha promosso forme di collaborazione operativa e strutturale tra le amministrazioni territoriali e statali. La dimensione locale della sicurezza e la necessità di coordinare l'azione dei diversi attori istituzionali ha determinato il ricorso allo strumento pattizio da parte delle amministrazioni, in seguito all'introduzione negli anni '90 di una specifica normativa di riferimento. Nel triennio considerato, la collaborazione tra Stato ed enti territoriali è stata regolata in base a convenzioni, stipulate dal Ministro dell'Interno con trenta amministrazioni. Il tratto comune individuabile sul piano dei contenuti è rappresentato dalla previsione di programmi per il miglioramento del tessuto urbano e della qualità della vita, sebbene nella pratica prevalgano poi interventi di tipo repressivo per il mantenimento della sicurezza. La valutazione dell'autore in relazione all'esperienza pattizia risulta nel complesso positiva. L'Antonelli considera il modello negoziale, inverato nei patti, l'occasione per un approccio meno tradizionale alle tematiche della sicurezza, che non sia riconducibile necessariamente al concetto di ordine pubblico così come definito dalla Costituzione e dall'interpretazione dei giudici costituzionali. Inoltre, i patti appaiono inserirsi in una prospettiva di continuità rispetto al modello di governo plurale e partecipato della sicurezza auspicato dall'art.118 comma 3 della Costituzione, che al momento attuale risulta non aver ancora trovato attuazione. Si ispirano invece a Bauman, Alessandro Pajno e lo stesso Vincenzo Antonelli nel loro saggio che, dipanandosi da interessanti e a tratti inquietanti riflessioni circa la localizzazione dell'insicurezza, esamina il fenomeno delle cd. ronde, ossia delle associazioni di volontari a presidio del territorio previste dall'art. 3 della legge 15 luglio 2009 n. 94 (cd. Pacchetto sicurezza). Il suddetto testo normativo è stato di

recente oggetto di una decisione della Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi nei giudizi di legittimità costituzionale promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, nei confronti della disposizione introduttiva delle cosiddette "ronde" di cittadini, contenuta nella legge in materia di sicurezza pubblica n. 94/2009. Con la sentenza 226/2010, i giudici hanno bocciato, in parte, la normativa sulle c.d. ronde prevista dal pacchetto sicurezza del 2009, dando il via all'impiego di cittadini (non armati) al fine di segnalare eventi che possano arrecare danni alla sicurezza urbana, dichiarando, altresì, illegittimo l'impiego delle ronde nelle situazioni di disagio sociale. In pratica, le ronde sono ammesse solamente sul fronte della sicurezza urbana, ma non per un loro intervento in situazioni di disagio sociale. I sindaci possono avvalersi dell'aiuto dei volontari per un'attività di mera osservazione e segnalazione che qualsiasi cittadino potrebbe svolgere attraverso la denuncia di reati perseguibili d'ufficio; ma quello che le ronde non possono fare è occuparsi di disagio sociale. Secondo la Corte, si tratta infatti di interventi di politica sociale riconducibili alla materia dei servizi sociali ritenuta di competenza legislativa regionale residuale. L'obiettivo di monitorare e porre rimedio al disagio sociale non può, quindi, rientrare tra le funzioni delle ronde. A concludere questa ricca rassegna è il saggio di Francesca Palazzi dedicato ai provvedimenti adottati dai sindaci in qualità di ufficiali del Governo come disposto dal decreto legge n.92 del 2008 (cd. decreto sicurezza). L'autrice offre un resoconto ben documentato di autorevole giurisprudenza costituzionale ed ordinaria attraverso il quale discute i profili tecnici delle ordinanze dei sindaci. In particolare, si sofferma sui caratteri di contingibilità, urgenza e provvisorietà dei provvedimenti. In proposito, si ricorda che nell'ordinamento la contingibilità e l'urgenza rappresentano il presupposto e la condizione da cui trae legittimazione una limitata deroga alla disciplina vigente nei settori di intervento e l'attribuzione delle competenze in capo ad un organo monocratico in luogo di quello collegiale.

Inoltre, con riferimento al carattere provvisorio delle ordinanze, si rammenta l'esistenza di una consolidata giurisprudenza che, nel tener conto del carattere di urgenza e di necessità dei presupposti che sottendono all'emanazione delle ordinanze, sottolinea come le stesse devono avere un'efficacia limitata nel tempo, un'adeguata motivazione e un'efficace pubblicazione, conformemente ai principi dell'ordinamento giuridico. La Palazzi richiama, dunque, le criticità sottolineate da Alessandro Pajno nel saggio che apre il volume, in cui l'autore dedica particolare attenzione alle questioni sorte in seguito all'introduzione della sicurezza urbana nell'ordinamento positivo come ambito specifico di intervento del sindaco in qualità di ufficiale del governo, in base al disposto dell'art. 54 del TUEL. Accanto ai dubbi interpretativi e di legittimità costituzionale si evidenzia lo sconcerto nel rilevare come il legislatore appaia del tutto carente nel definire l'ambito di applicazione e i limiti del nuovo potere attribuito ai sindaci. Le conseguenze, cui fa riferimento Giuliano Amato nella sua Prefazione, si sono concretate in una crescente inflazione normativa. Le ordinanze, lontane dall'essere contingibili, urgenti e provvisorie sono state interpretate come un passo decisivo verso l'attribuzione di potere normativo in capo ai sindaci. Non più potere di intervento straordinario, dunque, bensì potestà normativa vera e propria allo scopo di rispondere all'insistente domanda di sicurezza proveniente dai cittadini. Il pregio di questo volume è quello di introdurre il lettore, non necessariamente un tecnico, al tema della sicurezza urbana e di offrire gli strumenti necessari a esaminare con rigore scientifico e sollievo metodologico questioni intricate sul piano giuridico-politico a cui il legislatore non sembra essere stato ancora in grado di dare quella risposta complessa e plurale che sola può essere adeguata alle sfide della contemporaneità.

Giulia Aravantinou Leonidi

anno I, n. 1, 2011

F. ANTONELLI, *Il duro lavoro. Edilizia e culture della sicurezza nel neo-fordismo*, Napoli, EdiSES, 2010, pp. 122.

Compiere oggi una ricerca sociologica per indagare il tema della sicurezza sul lavoro implica un'inevitabile riflessione sulle trasformazioni che investono la società contemporanea e in particolare i conflitti e le contraddizioni che contraddistinguono il mondo del lavoro. Antonelli, attraverso una serie di ricerche empiriche e un'acuta riflessione sulle culture della sicurezza, ci offre uno spaccato dell'attuale realtà italiana fornendo utili strumenti analitici per orientare l'azione sociale e individuare strategie d'intervento volte a incrementare la sicurezza in ambito lavorativo. Le ricerche presentate nel volume dal titolo Il duro lavoro. Edilizia e culture della sicurezza nel neo-fordismo sono state svolte tra il 2008 e il 2010 e sono il frutto della collaborazione tra il Laboratorio LABICA dell'Università degli Studi "Roma Tre", l'INAIL Lazio e il CTP di Roma e provincia. Partiamo dalla definizione che viene data di sicurezza sul lavoro: «insieme sistematico e non casuale delle pratiche concrete messe in atto da tutti gli attori interni ed esterni per minimizzare i rischi (effetti dannosi non previsti delle azioni umane) e i pericoli (eventi dannosi di tipo ambientale ed estrinseco) immediati e a lungo termine, connessi ai processi lavorativi». L'accento posto sia sulla dimensione sistemica esterna che su quella interna e sulla necessità di una loro stretta interdipendenza rappresenta proprio il fulcro intorno al quale ruota l'intera analisi dell'autore. Le dinamiche di tipo 'macro' che caratterizzano la riproduzione della forza lavoro non possono essere disgiunte da quelle 'micro' inerenti i concreti soggetti coinvolti. L'approccio metodologico che si predilige è quindi quello che unisce la dimensione oggettiva, e quindi sistemica della sicurezza sul lavoro, e la dimensione

soggettiva degli attori concreti. Rifacendosi allo strutturalismo genetico di Bourdieu, la cultura della sicurezza viene allora individuata come una sub-cultura del lavoro, dunque legata a un processo sociale più vasto, e analizzata in relazione alla stratificazione dello specifico campo sociale e alla modalità di traduzione in pratiche concrete. La prima ipotesi che l'autore formula è che all'interno di società caratterizzate da un basso grado di sviluppo e/o alta mercificazione del lavoro, la cultura della sicurezza possiede un "grado zero", ossia la totale rimozione del rischio lavorativo, soprattutto presso quelle fasce sotto-privilegiate di lavoratori, che nello specifico vengono individuate negli immigrati e nei lavoratori autoctoni precari. Infatti, sono queste fasce di lavoratori a subire maggiormente le tensioni dell'attuale economia moderna e che, data la loro dipendenza dal bisogno, si trovano costretti ad accettare qualsiasi condizione lavorativa. La prima indagine empirica che viene svolta ha come universo di riferimento i lavoratori edili della Regione Lazio e attraverso un campionamento casuale semplice vengono intervistati 384 lavoratori. Il campione è composto per la maggior parte dallo strato socio-professionale più forte e garantito (lavoratori a tempo indeterminato e per la maggior parte italiani) ma risulta sufficientemente rappresentativo della popolazione dal momento che per il 40% circa è composto da lavoratori migranti (per la maggior parte di nazionalità rumena, circa 23%) e per il 27% circa da lavoratori a tempo determinato. L'obiettivo dell'indagine è quello di individuare le diverse culture della sicurezza presenti in una categoria di lavoratori particolarmente esposti al rischio e analizzare l'impatto che i processi di immigrazione e precarizzazione del lavoro hanno su tali culture. Antonelli individua tre categorie portatrici di specifiche culture della sicurezza attraverso l'analisi delle seguenti dimensioni: 1) percezione della sicurezza e aspettative per il futuro (agli intervistati si è chiesto il livello di sicurezza percepito in ambito lavorativo e il livello di fiducia in un eventuale miglioramento); 2) rappresentazioni collettive degli

incidenti sul lavoro. Quest'ultima dimensione è stata indagata attraverso la scomposizione in ulteriori tre dimensioni: a) l'attribuzione causale (si è chiesto agli intervistati di indicare le cause più frequenti di infortuni); b) gli atteggiamenti di prevenzione nei luoghi di lavoro (ossia i comportamenti ritenuti necessari a prevenire gli infortuni); c) l'efficacia percepita delle misure generali di prevenzione. Le tre culture della sicurezza individuate sono le seguenti: 1) individualismo attivo; 2) individualismo passivo; 3) collettivismo integrale. La prima è tipica dei lavoratori italiani e della maggior parte di quelli rumeni con contratto a tempo indeterminato e con età uguale o inferiore ai 40 anni. Si tratta della categoria meglio garantita e la cui modalità di organizzazione del lavoro si avvicina al modello professionale e si caratterizza per una forte enfatizzazione del ruolo dell'individuo: sono per la maggior parte giovani socializzati a una cultura individualistica che ritengono importante l'aspetto della sicurezza e che individuano principalmente nella responsabilizzazione del soggetto la migliore azione preventiva. La cultura del cosiddetto 'individualismo passivo' è invece tipica dei lavoratori italiani meglio garantiti con età superiore ai 40 anni. Come i primi, considerano l'individuo come il principale artefice del proprio destino ma la sicurezza viene intesa come una costruzione esterna: il lavoratore detiene dei diritti che le istituzioni hanno il dovere di garantire. Questo atteggiamento 'passivo' e di delega esterna è collegabile al dato generazionale e nello specifico a una socializzazione avvenuta in un periodo in cui più marcato era l'orientamento formalistico e paternalistico della società nei confronti del lavoratore. Infine, la cultura detta del 'collettivismo integrale' include i lavoratori italiani con contratto a tempo determinato, gli immigrati di nazionalità non rumena e con età uguale o inferiore ai 40 anni. Si tratta dunque della categoria peggio garantita e che svolge mansioni meno professionali. Questi lavoratori enfatizzano il ruolo del destino nella vita, individuano le cause degli infortuni negli eccessivi ritmi di lavoro ed esprimono un maggior

pessimismo nel miglioramento delle condizioni. I dati di questa prima ricerca confermano che le diverse culture della sicurezza si costruiscono intorno a specifiche condizioni sociali e materiali quali la nazionalità, il fattore generazionale, la tipologia di organizzazione del lavoro e il livello di garanzie. A conferma di questi primi risultati vengono illustrati i risultati delle altre due ricerche svolte rispettivamente su un campione di 390 lavoratori edili migranti di Roma e provincia composto per la maggior parte dallo strato socio-lavorativo funzionalmente meglio integrato e su un campione di 51 lavoratori immigrati irregolari. Concentrando l'analisi esclusivamente sulla categoria dei lavoratori migranti, l'autore ha confermato ulteriormente le sue ipotesi iniziali e ampliato la sua prima categorizzazione individuando una quarta e ultima cultura della sicurezza: l''individualismo adattivo'. I lavoratori migranti, infatti, nonostante rappresentino la categoria più soggetta a rischio infortuni mostrano uno spiccato ottimismo nei confronti di un miglioramento della sicurezza sul lavoro. Dall'analisi della dimensione relativa al vissuto personale emerge una sistematica sottovalutazione della sicurezza dal momento che quasi un terzo del campione risponde di aver subito almeno un infortunio sul lavoro e afferma che i colleghi indossano 'poco' o 'mai' i dispositivi di sicurezza. Spostando l'analisi sulle rappresentazioni collettive degli infortuni viene confermata la percezione di un'insicurezza dovuta a meccanismi situazionali e sistemici: il 48% degli intervistati sostiene, infatti, che la principale causa di infortuni dipenda dagli eccesivi ritmi lavorativi. Anche rispetto alla dimensione relativa al rapporto tra discriminazione e rischio infortuni, i lavoratori migranti percepiscono la discriminazione come il frutto di meccanismi extrasoggettivi individuandola esclusivamente a livello sistemico-organizzativo. A tali problemi di ordine collettivo questa categoria risponde con un atteggiamento proattivo e 'adattivo' che individua principalmente nell'impegno e nelle capacità del singolo soggetto l'unica via per colmare le lacune istituzionali e

migliorare le condizioni di sicurezza sul lavoro. Da un'interessante e proficua commistione tra i due approcci metodologici di ricerca, quantitativo e qualitativo, l'Autore elabora una tipologia delle culture della sicurezza dall'indiscusso valore euristico e dall'indubbio valore 'strategico'. Per ciascuna delle quattro culture della sicurezza, infatti, viene individuata una struttura rischi/opportunità che si configura come un utile strumento di orientamento per concrete strategie d'intervento. Le quattro culture, i cui tratti caratteristici sono stati precedentemente illustrati, sono: 1) individualismo attivo; 2) individualismo adattivo; 3) individualismo passivo; 4) collettivismo integrale. La categorizzazione, come abbiamo visto, si è basata sui due elementi fondamentali di ogni cultura della sicurezza: l'attribuzione causale e le misure ritenute idonee a prevenire gli infortuni. Entrambi questi meccanismi sono declinati attraverso la fondamentale dicotomia individuo/collettività che sta alla base di ogni cultura umana. Per quanto concerne il meccanismo di attribuzione causale, mentre gli 'individualisti attivi' e gli 'individualisti passivi' individuano le responsabilità principalmente a livello individuale (disattenzione dei lavoratori, inesperienza, formazione e professionalità inadeguate), gli 'individualisti adattivi' e i 'collettivisti integrali' indicano soprattutto cause di tipo sistemico (ritmi di lavoro troppo serrati, mancanza di controllo adeguati e risparmio sui costi di sicurezza). Spostando l'attenzione sul versante dei meccanismi preventivi gli 'individualisti attivi' e quelli 'adattivi' sono accomunati dalla predilezione di misure individualiste che assegnano al singolo lavoratore la responsabilità della propria sicurezza (prestare maggiore attenzione, formarsi ed essere più professionali). Al contrario, gli 'individualisti passivi' e i 'collettivisti integrali' ritengono che sia dovere delle istituzioni svolgere un'azione preventiva attraverso l'aumento dei controlli e l'implementazione di un sistema legislativo e sanzionatorio più efficace. Ogni cultura della sicurezza così delineata presenta quindi dei rischi e delle

opportunità. I primi si articolano su un continuum cha va da una eccessiva soggettivizzazione e sottovalutazione del rischio a un sostegno passivo dell'esistente, fino a una totale sfiducia nel cambiamento e nel miglioramento delle condizioni di sicurezza. Le opportunità vanno da una valorizzazione della responsabilità individuale, all'importanza accordata al sostegno sociale fino alla ricostruzione di pratiche di mobilitazione in vista di una trasformazione positiva. Le categorie analitiche costruite da Antonelli mostrano così non solo tutto il loro valore euristico, ma anche la loro eventuale rilevanza strategica per promuovere efficaci misure di intervento: solo conoscendo le diverse culture della sicurezza è possibile promuovere una reale interiorizzazione di procedure sicure. Prevenire i rischi insiti in ciascuna cultura e valorizzare le specifiche opportunità sono quindi le sfide che si trovano ad affrontare tutti gli attori coinvolti, interni ed esterni. Riprendendo la lezione di Norbert Elias, l'Autore sostiene infatti che il potenziale di civilizzazione dei rapporti lavorativi organizzati può esplicitarsi solo attraverso un processo di costruzione della sicurezza basata su una riconfigurazione delle modalità organizzative e tecnologiche che sia però capace di includere la tutela del lavoratore e del suo ambiente. Il 'doppio legame' reciproco fra individuo e collettività è dunque il fulcro del processo di costruzione della sicurezza. Nessuna strategia d'intervento a livello del più ampio sistema di governance può essere efficace se si limita esclusivamente agli aspetti sistemici e oggettivi senza fare i conti con il fondamentale ruolo del lavoratore-soggetto, portatore e 'concretizzatore' di qualsiasi cultura della sicurezza. La costruzione di un nuovo "welfare delle relazioni" che miri alla tutela e alla promozione dei capitali relazionali, culturali e cognitivi si configurerebbe, allora, come una possibile e, soprattutto, auspicabile strategia.

Valeria Rosato

anno I, n. 1, 2011

C. BASSU, *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Torino, Giappichelli 2010, pp. XVI-272.

Il terrorismo, più di altri fenomeni storico-politici, sfugge per definizione alle classificazioni del *diritto*, si qualifica come negazione del *diritto* (alla vita e alla sicurezza) e scatena una reazione istituzionale che può a sua volta generare una diminuzione dello standard dei *diritti* individuali.

Non è facile, dunque, dedicare un volume al problematico e complesso legame tra terrorismo e costituzionalismo, ovvero alla tensione storicamente esistente tra emergenza e sicurezza pubblica da un lato, e garanzia dei diritti individuali, dall'altro. Carla Bassu è riuscita in questo compito, presentandoci un lavoro accurato, interessante, nonché – sia consentito dirlo anche nel recensire un'opera scientifica – di gradevole lettura.

L'ordinamento da cui diparte l'intero studio e che costituisce «il punto cardine del ragionamento» è quello statunitense, a cui sono dedicati per intero i capitoli quinto e sesto. Attorno a questo nucleo l'Autrice imposta la comparazione, considerando altri ordinamenti quali quello canadese – per la sua vicinanza geografica e affinità storico-culturale con "l'ingombrante" vicino statunitense – quello israeliano, in ragione della sua peculiare vicenda, e quattro ordinamenti europei: Francia, Italia, Regno Unito e Spagna, Paesi che hanno conosciuto e combattuto negli anni addietro il terrorismo o alleati degli Stati Uniti nella "war on terror" dopo l'11 settembre, esponendosi quindi alla possibile – e, nel caso di Londra e Madrid, reale – vendetta del terrorismo internazionale.

Il libro è strutturato complessivamente in tre parti, le quali, come indicato dal sottotitolo, si sviluppano in un percorso diacronico che presenta come snodo principale gli attacchi terroristici al *World Trade Center* dell'11 settembre 2001.

La prima parte (cap. I e II) getta le premesse metodologiche e argomentative del lavoro, fornendo prima di tutto una

definizione di terrorismo sia in una prospettiva storica che giuridica. Si opera così una classificazione del fenomeno terroristico sia in relazione alle motivazioni («terrorismo nazionalista», «terrorismo politico», «terrorismo fondamentalista») che in rapporto all'estensione dell'ambito dell'azione terroristica (terrorismo «interno» o «endogeno» quando limitato ad un unico Stato-Nazione e «terrorismo transnazionale»). Se, come correttamente Bassu sottolinea, il «terrorismo fondamentalista» non è solo di matrice islamista, è altrettanto vero che l'estremismo islamico si pone come obiettivo la creazione di una rete mondiale del terrore, fornendo una motivazione che travalica i confini nazionali. Sebbene non sia del tutto condivisibile la collocazione di organizzazioni quali Hamas ed Hezbollah tra quelle di natura internazionale all'interno del volume – , visto il peculiare attaccamento a due ambiti geografici ben precisi, quali Libano e Palestina – è più significativa la differenza che l'Autrice evidenzia tra le finalità del terrorismo endogeno e quello internazionale. Lo scopo di Al Qaeda è quello di pervenire ad un nuovo ordine sociale improntato ad una certa interpretazione dei "principi" dell'Islam e non quello di sovvertire l'ordinamento di un unico paese. In questa ottica l'azione in un unico paese rappresenta, a differenza del terrorismo endogeno, uno strumento, una tappa intermedia, piuttosto che il fine ultimo di tali organizzazione. Proprio questa mancata identificazione del nemico con un unico ordinamento statuale gioca a favore dei terroristi internazionali, contribuendo ad amplificarne il messaggio su scala globale e a diffondere un comune senso di insicurezza e terrore.

L'assetto ramificato e transnazionale della rete terroristica rende difficile persino la definizione di «associazione terroristica nazionale», così come complessa è la ricerca della definizione stessa del termine «terrorismo». Problemi che lungi dall'essere meramente definitori, vanno risolti al fine di permettere di identificare la fattispecie specifica di reato e di perseguirla. Tutte le soluzioni sino a qui proposte si sono

dimostrate incapaci a rendere la complessità del fenomeno, non giungendo a ricomprendere tutte le possibili declinazioni di esso. Questo o perché si è trattato di definizioni maggiormente affini ad altri ambiti disciplinari (nel libro si cita la proposta di Alexander Schmid e Albert Jongman che hanno fornito una lunga e complessa definizione di atto terroristico) o perché troppo ampie e flessibili, come nel caso comunitario della decisione-quadro del Consiglio del 13 giugno 2002. L'Autrice propone pertanto di ripiegare sugli strumenti giuridici già a disposizione del legislatore, scegliendo quindi un approccio *case-by-case* piuttosto che concentrarsi su un'aprioristica, quanto sterile, ricerca della definizione onnicomprensiva.

La seconda parte del volume (capitoli dal III al VI) è dedicata alla reazione dei principali ordinamenti democratici agli attacchi terroristici di New York di dieci anni fa ed esamina in dettaglio la peculiare esperienza statunitense, quella dei paesi alleati, nonché la reazione delle Corti europee.

La prima generalizzazione che è possibile delineare su questo ampio esercizio di comparazione giuridica pare riguardare il mancato ricorso da parte degli ordinamenti considerati ai poteri espliciti d'emergenza previsti nelle rispettive Costituzioni. La tendenza diffusa tra tutti gli ordinamenti esaminati è stata, infatti, quella di non ricorrere alla dichiarazione formale dello stato emergenziale quanto piuttosto di affrontare la situazione di crisi attraverso gli strumenti ordinari. Questo, ricorda Bassu, è avvenuto indistintamente sia per gli ordinamenti che prevedono nella loro Costituzione i regimi derogatori per i casi di emergenza (cfr. in particolare le Costituzioni spagnola, francese e statunitense) che per quelli che non lo fanno. L'aspetto problematico risiede nel fatto che la mancata formalizzazione dell'emergenza ha, comunque, corrisposto ad una compressione dei diritti individuali al fine di perseguire esigenze di sicurezza. E questo ha avuto sull'intera tenuta dell'ordinamento delle conseguenze non meno rilevanti di quanto non si sarebbe verificato a seguito di una formale

dichiarazione di crisi. Si è quindi tendenzialmente assistito ad una «normalizzazione dell'emergenza», come l'Autrice ricorda citando un'efficace espressione di Giuseppe de Vergottini (*Guerra e Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 201).

Sintomatico in tal senso quanto si è registrato negli Usa all'indomani del crollo delle *Twin Towers*, poiché in quell'ordinamento la gestione emergenziale è stata predisposta senza che vi fosse l'attivazione della clausola costituzionale di cui all'articolo I sez. 9, ovvero la possibilità di sospendere l'*habeas corpus*. Se a tale dilatazione ipertrofica dei poteri dell'esecutivo – comune, sebbene con differenti intensità, a tutti gli ordinamenti considerati – si associa una poco definita e pressoché non limitata definizione di "emergenza", si comprenderà facilmente come questo possa generare dei problemi dal punto di vista della tenuta dell'ordinamento democratico e dello Stato di diritto.

In siffatto contesto il quadro italiano – pur non avendo sperimentato, a differenza di Regno Unito e Spagna, l'attacco diretto da parte di al Qaeda – si colloca nel solco già tracciato dagli altri ordinamenti. Il nostro Paese presenta tuttavia una peculiarità consistente nel fatto che si registra un' accentuata stratificazione normativa in materia di sicurezza (in generale) e anti-terrorismo (in particolare), frutto dell'intervento del legislatore in particolari momenti critici della storia nazionale.

Come poc'anzi si anticipava, il passaggio obbligato del volume, e in generale di qualsiasi testo sul medesimo tema, è rappresentato dall'attenta analisi che l'Autrice compie sull'ordinamento statunitense. I tre principali strumenti che il Governo americano ha introdotto a seguito dell'attacco terroristico sono individuabili nel *USA Patriot Act* (ottobre 2011), nel *Presidential Military Order* sulla detenzione, il trattamento e il procedimento nei confronti di alcuni non cittadini nella guerra al terrorismo (13 novembre 2001) e l'*Homeland Security Act* (novembre 2002) con il quale si è istituito per la prima volta un equivalente americano del Ministero dell'Interno. Questi tre strumenti hanno inciso profondamente nel costituzionalismo

Usa, generando altrettanti punti di attrito con la tutela dei diritti fondamentali. In primo luogo, è da rilevare un significativo impatto sulla tutela della privacy dei cittadini, anche attraverso sistemi mirati e peculiari di raccolta dati quali il *Total information awareness* (TIA) e i cd. *Prevention Systems* (TIPS). Se questa strategia è stata vittoriosa nel ricostruire i movimenti e le identità di coloro che avevano organizzato gli attacchi terroristici, essa ha generato quello che Bassu definisce un vero e proprio «scivolamento entro la privacy dei singoli» con una preoccupante riduzione delle garanzie individuali e un sempre meno frequente ricorso alle autorità giudiziarie per ottenere preventive autorizzazioni a particolari controlli su caselle di posta elettronica, carte di credito e, più in generale, tutti i dati personali reperibili on line. Il secondo problema generato dalle politiche americane è stato quello connesso alla libertà personale e alla garanzia dei diritti processuali, a cui si accosta la questione della violazione del principio di non discriminazione. L'Autrice ricorda l'arresto, all'indomani del crollo delle Torri, di centinaia di persone accomunate dal solo fatto di essere arabe o di religione musulmana, ovvero quel discrimine etnico e religioso contro cui il futuro Presidente Barack Obama in seguito si pronuncerà (il cd. *racial profiling* dei terroristi, come viene ricordato nelle pagine conclusive del volume). Infine, il terzo punto di contatto/contrasto tra lotta al terrorismo e costituzionalismo si concretizza nella controversa figura degli *enemy aliens*, ovvero la categoria alla quale sono riconducibili ai prigionieri catturati in Afghanistan a partire dal gennaio 2002. Si tratta di una categoria che è a metà strada tra i prigionieri comuni e i prigionieri di guerra, non godendo delle garanzie individuali previste per i primi dal diritto interno e per i secondi da quello internazionale. La classificazione di *enemy aliens*, coniata nei primi anni Quaranta del secolo scorso dalla stessa Corte suprema, viene resa funzionale alla lotta al terrorismo e sottoposta alla sola discrezionalità del potere esecutivo (Presidente e Ministro della Giustizia). Tale status sospende le garanzie processuali e la tutela giurisdizionale per

questi detenuti, i quali sono sottoposti al giudizio di commissioni militari straordinarie che si distinguono non solo dall'apparato di giustizia ordinario ma anche dallo stesso regolare circuito di giustizia militare. Si apre così quello che, come ricorda l'Autrice, un noto scrittore e opinionista statunitense ha definito "il buco nero" del diritto americano: il centro di detenzione di Guantanamo. Proprio dalla negazione dei diritti dei prigionieri, perpetrata nella base militare a Cuba, la Corte suprema parte con la sua opera di ribilanciamento e riequilibrio del sistema, ribadendo la centralità dei diritti individuali, anche nel contesto della normalizzazione dell'emergenza, in una serie di rilevanti decisioni tra il 2004 ed il 2008. Si tratta di sentenze, sempre molto contrastate e decise a maggioranza, che configurano un intervento molto meno assertivo di quello per esempio attuato contro l'Esecutivo dai *Law Lords* britannici. Ciò nonostante, pur con qualche incertezza e lentezza, i nove giudici della Corte suprema hanno assolto al loro compito di riaffermazione dei diritti fondamentali e del principio della separazione dei poteri.

Dalla lettura del volume si evincono pertanto due principali generalizzazioni in merito alla vicenda statunitense che spianano la strada alle osservazioni conclusive dell'Autrice. In primo luogo, all'attivismo dell'Esecutivo ha fatto seguito un atteggiamento quasi acquiescente del Congresso, il quale non è stato in grado di rivendicare un ruolo di primo piano, allineandosi anche in maniera bipartisan alle scelte della Casa Bianca. Tramite la *Joint Resolution* n. 23 del 14 settembre 2011 i legislatori di *Capitol Hill* hanno concesso sin da subito al Presidente pieni poteri di intervento. E tuttavia, se questo può essere comprensibile in una forma di governo che già naturalmente accentua il ruolo dell'esecutivo nei momenti emergenziali, meno usuale è l'iniziale abdicazione del Congresso al suo ruolo di controllo e dialogo con il Presidente nel corso dei mesi successivi agli attentati. Significativo, da questo punto di vista, è il ridottissimo tempo di approvazione di una legge ampia e dal notevolissimo impatto quale il *Patriot*

Act. Solo a partire dal 2005, in particolare con riferimento al Senato, la *legislative branch* federale torna a rivendicare un ruolo centrale nella gestione delle politiche anti-terroristimo, fungendo da argine al potere esecutivo. Sebbene tale argine sia tornato parzialmente ad abbassarsi nel 2006, con l'approvazione del *Military Commissions Act* fortemente voluto dal presidente Bush in risposta proprio ad una delle sentenze della Corte suprema, l'Autrice lascia aperta una prospettiva futura di studio sugli scenari che si verificheranno a seguito della conquista della vittoria elettorale dei Democratici nel 2008 e poi con l'elezione presidenziale di Barack Obama.

Se il contrappunto del Congresso all'Esecutivo è stato non sempre costante e caratterizzato da alti e bassi, ben più decisivo, secondo l'Autrice, è stato l'operato della Corte suprema, la quale, seppur con cautela e non nell'immediato, ha funzionato in maniera sempre crescente come effettivo perno di riequilibrio del sistema democratico. Tuttavia, come non manca di rilevare Bassu, la tempistica dell'intervento non è secondaria. Il funzionamento e la vita delle istituzioni ha tempi ben più lunghi di quelli dei singoli individui. Se da un punto di vista meramente tecnico il giuscomparatista non potrà che concludere che il sistema americano di *checks and balances* alla fine ha retto anche all'impatto devastante del terrorismo e della *war on terror*, rimane il fatto che mentre i meccanismi di tutela del sistema democratico si attuavano e trovavano vigore per dispiegarsi, tanti, troppi, diritti individuali erano stati già irrimediabilmente violati dall'*Executive unilateralism* della Casa Bianca. I terroristi, pur nel momento di maggior difficoltà perché incalzati dalle autorità governative, realizzavano così parte del proprio progetto: la negazione del modello democratico occidentale per mano dei suoi stessi rappresentanti.

Lo studio comparato di vari ordinamenti occidentali ha dimostrato che, sebbene con differenti gradazioni, gli Stati democratici hanno risposto alla minaccia terroristica opacizzando i valori e i principi su cui si fondano. Le ragioni della sicurezza hanno spesso sovrastato i diritti fondamentali

degli individui. Si può pertanto concludere, come fa l'Autrice, che questo comporta il rischio di generare un grave e pericoloso affievolimento della tutela effettiva dei diritti individuali, a detrimento della stessa tenuta del sistema democratico.

Valentina Fiorillo