

# RIVISTA<sup>DI</sup> POLIZIA

## RASSEGNA DI DOTTRINA TECNICA E LEGISLAZIONE

ANNO SESSANTOTTESIMO  
2015



ARACNE

# RIVISTA DI POLIZIA

## RASSEGNA DI DOTTRINA, TECNICA E LEGISLAZIONE

---

FONDATA DA UGO PIOLETTI

---

### *Direttori*

GIOVANNI PIOLETTI  
Presidente aggiunto on.  
della Corte Suprema di Cassazione

MARCELLO GALLO  
Ordinario di diritto penale  
nell'Università di Roma

FRANCO COPPI  
Ordinario di diritto penale  
nell'Università di Roma

† GIOVANNI ROSSO  
Primo Presidente on.  
della Corte Suprema di Cassazione

### *Vice direttore*

UGO PIOLETTI

Professore aggregato di diritto penale  
nell'Università di Camerino

### *Comitato scientifico di Direzione*

GIULIO CAZZELLA, Prefetto, Consigliere del Presidente della Repubblica per gli Affari Interni e per i Rapporti con le Autonomie – PAOLO DETTORI, Avvocato Generale della Corte Suprema di Cassazione – MARIA FORTE, V. Prefetto, Direttore dell'Ufficio Affari Generali e Personale della Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – LEONARDO MAZZA, Ordinario di diritto penale nell'Università di Siena – CARLO MOSCA, Consigliere di Stato – FILOMENA PICCARRETA, V. Prefetto, Direttore dell'Ufficio Studi, Ricerche e Consulenza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – GIORGIO SANTACROCE, Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione – SIMONA SARACINO, V. Prefetto aggiunto, presso l'Ufficio per l'amministrazione generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – GIUSEPPE SCANDONE, Dirigente Superiore della Pubblica Sicurezza, Consigliere ministeriale presso l'Ufficio per l'amministrazione generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – FRANCESCO TAGLIENTE, Prefetto di Pisa – MARCO VALENTINI, Prefetto, Direttore dell'Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, PIETRO ZANGANI, Ordinario di medicina legale e delle assicurazioni nell'Università di Napoli.

### *Comitato di Redazione*

PIETRO DUBOLINO, Magistrato della Corte di Cassazione – FRANCESCO MAZZA, Professore a c. di diritto penale nell'Università di Cassino – ALFREDO MONTAGNA, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione – FRANCESCA ROSSO BELLINZONI

---

*Direttore responsabile e proprietario della testata:* Giovanni Pioletti

*Direzione e redazione:* Viale Tito Livio, 59 – 00136 Roma

*Editore e amministrazione:*

Aracne editrice S.r.l.

via Raffaele Garofalo 133/A-B, 00173 – Roma

(06) 93781065 – [www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it) – [info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

ISSN 0035-6476

---

Iscrizione n. 92 del 29 maggio 1948, registro stampa Tribunale di Roma  
Iscrizione n. 31 del 14 dicembre 1951, registro stampa Tribunale di Santa Maria Capua Vetere  
*Iscrizione n. 5 del 14 marzo 2012, registro stampa Tribunale di Velletri*

## LE DIMENSIONI DELLA SICUREZZA



## Presentazione

L'anno 2015 di Rivista di Polizia, giunta al suo sessantottesimo anno, si apre con un numero speciale, dedicato a "**Le dimensioni della sicurezza**".

Un numero speciale pensato in *partnership* con il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, da sempre vicino alla Rivista, che, nel corso del tempo e tuttora, si è onorata di essere sede di un dibattito giuridico e tecnico di cui sono stati protagonisti generazioni di funzionari e ufficiali delle Forze di polizia, oltre che docenti universitari e magistrati esperti.

La presente pubblicazione, nell'intento di rappresentare una pagina di forte rilancio della Rivista, disponibile anche in edizione *online*, sarà diffusa in modo particolarmente capillare.

Sono certo che molti dei lettori ben conoscono la Rivista, che si occupa del diritto di polizia a trecentosessanta gradi, con l'ambizione di contribuire non solo alla specifica cultura giuridica e tecnica, ma anche, in senso più ampio, alla cultura della sicurezza. È questa la ragione per la quale ai temi sostanziali e processuali si affiancano non di rado profili amministrativi, criminologici e sociologici. Ed è anche la ragione dell'attenzione continua alla documentazione, attraverso sempre aggiornate rubriche dedicate alla normativa, alla giurisprudenza e alle pubblicazioni d'interesse.

Ecco, proprio la sicurezza è il tema sul quale è costruito questo numero speciale.

Esistono senz'altro più nozioni della sicurezza, desumibili dalle diverse possibili prospettive di analisi e di studio. È un concetto mobile, dinamico, che si modella e si adatta ai cambiamenti sociali e al sentire diffuso. Nel contempo, è un concetto fondamentale del vivere in Comunità, che nelle sue diverse declinazioni o, come le abbiamo chiamate nel titolo di questo volume, dimensioni, è specchio della complessità che caratterizza l'esperienza di questi anni.

C'è un sola sicurezza o ci sono tante e diverse sicurezze? E in che rapporto stanno tra loro quelle sicurezze cui aggiungiamo, per coglierne il connotato specialistico, un aggettivo? Esiste un diritto alla sicurezza?

A queste, e a tante altre domande tentano di fornire una risposta i saggi dei nostri autori, di eccezionale autorevolezza per conoscenze, competenze ed esperienze professionali, che spaziano dall'accademia alla magistratura, dall'amministrazione della pubblica sicurezza al mondo politico e istituzionale.

Si tratta, speriamo, di un apporto prezioso a una tematica pur tuttavia assai vasta. Il nostro proposito è di contribuire alla discussione su un argomento delicato e strategico per la convivenza e per il benessere del Paese. Senza sicurezza non c'è

libertà, senza sicurezza non può esserci sviluppo, senza sicurezza non c'è speranza per le nuove generazioni.

Nel saggio *Sicurezza, istituzioni e politiche*, Filippo Bubbico affronta il tema della definizione della sicurezza e dell'insicurezza percepita, che costringono a confrontarsi con una realtà in continua trasformazione. Muovendo da una lettura storica della sicurezza nelle costituzioni liberaldemocratiche, si giunge alle sfide imponenti del presente. Così, l'analisi delle problematiche connesse allo strapotere delle organizzazioni criminali, l'integrazione degli immigrati, l'emergenza ambientale e la disoccupazione, rappresentano le sfide dei nuovi modelli di sicurezza territoriale, con le relative innovazioni sul piano delle norme. Il tema della sicurezza è, secondo l'Autore, in profonda ridefinizione ed è necessario il coinvolgimento non solo delle Istituzioni, ma anche delle associazioni, delle imprese e delle organizzazioni dei cittadini, cui appartiene il patrimonio della sicurezza e da cui proviene una legittima domanda di salvaguardia di tale prezioso bene.

Al tema *Sicurezza e benessere economico* è dedicato il lavoro di Pietro Cafaro. Il legame intercorrente tra sicurezza e benessere, ovvero tra sicurezza e sviluppo è questione di grande rilievo nella contemporaneità, peraltro evidenziata dal più recente documento governativo di economia e finanza che ha sottolineato la stretta connessione dei due fattori per il futuro del sistema-Paese, individuando proprio nella sicurezza il connotato di asset strategico. Per quanto possa sembrare una scelta difficile — è lo stesso Autore a porsi la domanda all'inizio del Suo saggio — proprio l'approccio storico ci offre, invece, chiavi di lettura di straordinaria attualità, se è vero, come evidenziato, che già nell'Antico Regime, la riflessione sul nesso tra sicurezza, giustizia ed economia, fosse particolarmente stretta, probabilmente molto più di quanto non lo sia oggi.

*Sicurezza e comunicazione: l'attacco della comunicazione alla sicurezza percepita dei cittadini*, di Mario Morcellini, punta ad una analisi della sicurezza percepita, in un contesto nel quale informazione e comunicazione appaiono sempre più caratterizzate da logiche di mercato, riduzione della responsabilità degli operatori di settore e vera e propria tendenza a produrre significati violenti o minacciosi. La c.d. "choc-communication" promuove narrazioni che fanno insorgere paura, rischio e insicurezza, in una logica opposta allo storytelling ispirato alla razionalità, alla convivenza o alla solidarietà. In ciò la difficoltà, per le istituzioni, di agire sulla leva della fiducia per instaurare un rapporto più credibile di alleanza e vicinanza con i cittadini-utenti.

Carlo Mosca riprende un tema a lui caro, oggetto del suo ultimo lavoro scientifico. *Sicurezza, libertà e diritti* propone una lettura moderna del tema sicurezza, declinata sul versante dei diritti e vista dalla prospettiva del rapporto con le libertà. La sicurezza ha perso progressivamente quella connotazione autoritaria tipica di una vetusta costruzione, che la rendeva alternativa alle libertà e con esse in continua tensione, per assumerne una nuova, che le conferisce, oggi, il ruolo di garante dell'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite. Le politiche di sicurezza, opportunamente integrate secondo concrete esigenze, dovrebbero assicurare il raggiungimento di un corretto equilibrio tra sicurezza negativa (sicurezza "da") e

sicurezza positiva (sicurezza “di”), in grado di garantire l’esercizio dei diritti civili e sociali dei cittadini.

Alessandro Pajno e Vincenzo Antonelli, nel lavoro dal titolo *Sicurezza e territori* affrontano il tema della sicurezza in relazione alla governance territoriale, cogliendo gli elementi di maggiore significato e le peculiarità delle esperienze che almeno a partire dagli anni novanta hanno caratterizzato l’affermarsi dei concetti di sicurezza integrata e di sicurezza urbana. Il ruolo degli enti locali e delle comunità è visto in una dimensione prospettica, anche con riferimento all’evoluzione della disciplina costituzionale.

Profili di analisi del sistema della sicurezza in Italia, così come venuto delineandosi nei vari passaggi riformatori fino al vigente modello coordinamentale, caratterizzano il contributo di Alessandro Pansa, *Il sistema della sicurezza in Italia verso strategie e modelli innovativi*. Il dinamismo del concetto di sicurezza, dovuto a vari fattori, partitamente descritti, impone una visione moderna che confluisca in tecniche e soluzioni operative mirate. Si tratta, in altre parole, di rileggere funzioni quali il controllo del territorio e l’attività di prevenzione e contrasto, nell’ottica di considerarli strumenti finalizzati ad innervare in modo innovativo la vocazione preventiva tipica della funzione di pubblica sicurezza, imprescindibile per un nuovo modello.

Sistema giudiziario e sistema di prevenzione e contrasto, Autorità Giudiziaria e Autorità responsabili dell’ordine e della sicurezza pubblica, sono tra loro in un rapporto dialettico costante e formano un insieme destinato a influenzarsi e condizionarsi reciprocamente. Questo il nodo centrale del contributo offerto da Giuseppe Pignatone, *Sicurezza e legge*, ove viene, altresì, affrontato il tema delle limitazioni legittime di diritti e libertà per ragioni di pubblica sicurezza, con il limite della riserva di legge e del controllo successivo dell’Autorità Giudiziaria. Il saggio propone di ricercare forme di coordinamento che consentano la messa a fattor comune delle informazioni in possesso dei due poli del sistema, con l’impegno di valutare congiuntamente tempi e modi di utilizzo, compatibilmente con il segreto investigativo, nella prospettiva di una più forte integrazione in termini di confluenza e interazione delle rispettive missioni.

L’esigenza di un approccio innovativo al tema della sicurezza, alla luce dei mutati scenari della vita collettiva, è l’argomento centrale del saggio di Ernesto Savona, *Sicurezza e nuove dinamiche sociali*. È avvertito e forte, secondo l’Autore, il bisogno dell’Italia di passare da una cultura dell’adempimento a una cultura del risultato, se il nostro Paese intende entrare in quel dibattito scientifico sulle politiche di sicurezza proprio di altri sistemi, non solo europei, e di stare al passo con i tempi moderni. Questi impongono una nuova cultura della sicurezza, incentrata sui bisogni posti dalle nuove dinamiche sociali e proporzionata sulle nuove fonti di minaccia, come il terrorismo. Contenutisticamente, occorrerà, allora, che la sicurezza si espanda fino a comprendere problemi nuovi, metodi innovativi e tecniche più efficaci e moderne, con modelli organizzativi orientati al risultato più che alle procedure. Metodologicamente, la nuova cultura della sicurezza impone di fuoriuscire dal ristretto ambito degli addetti ai lavori per affacciarsi ad altri mondi, in particolare, quello della ricerca e università.