



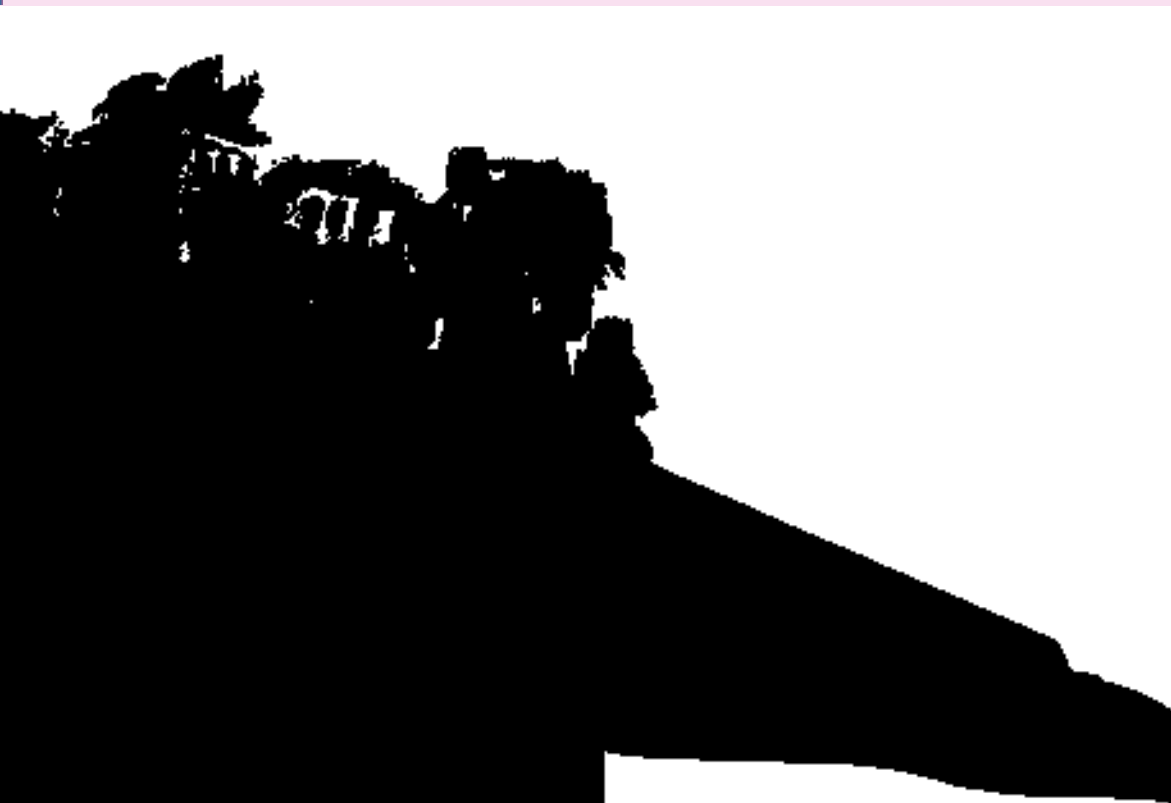
Q U A D E R N I D I

# Città sicure

SUPPLEMENTO AL N° 3 DEL PERIODICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA "PROGETTOCITTÀ SICURE"

**Città sicure**

Volume 1 - n° 3 - Luglio - Agosto 1995  
Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna  
Supplemento al n° 3  
Luglio - Agosto 1995  
Distribuzione in abbonamento postale  
B o



**1**

LUGLIO 1995

1995

IL PROGETTO

I RIFERIMENTI

LE ATTIVITÀ'



LUGLIO 1995

# S O M M A -

Q U A D E R N I D I

# Città sicure

SUPPLEMENTO AL PERIODICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA "PROGETTO CITTÀ SICURE"

3	INFORMAZIONI INTRODUTTIVE
5	LA VOLONTÀ POLITICA
TICA REGIONE	TESI DI FONDO PER UNA POLITICA DELLA SICUREZZA NELLA
9	EMILIA-ROMAGNA
22	UNA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE
31	I RAPPORTI ANNUALI
33	L'ATTIVITÀ DI RICERCA
TI	LA COLLABORAZIONE NELLA PROGETTAZIONE DI INTERVEN-
38	TI LOCALI
41	PERCORSI E IDEE DI RIFORMA NAZIONALE
NE	L'ATTIVITÀ DI DOCUMENTAZIO-
49	E DI FORMAZIONE
TIVA	L'ARTICOLAZIONE ORGANIZZA-
52	DI "CITTÀ SICURE"

Anno 1 - n° 3 - Luglio/Agosto 1995 - Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna - 1° Supplemento al n° 3 - Luglio/Agosto 1995 - Spedizione in abbonamento postale 50% Bo - **Direttore Responsabile:** Roberto Franchini - **Direttore:** Cosimo Braccesi - Reg. Trib. BO N°6423 del 13/3/95 - **Redazione:** Regione Emilia-Romagna - Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna - **Videoimpaginazione:** Nouvelle (Bo) - **Stampa:** Editoriale Marino Cantelli S.p.A. - Via Saliceto 22/F - 40013 Castelmaggiore (Bo)

Regione Emilia-Romagna



Q U A D E R N I D I  
**Città sicure**

SUPPLEMENTO AL PERIODICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA "PROGETTO CITTÀ SICURE"

A cura della Presidenza della Giunta della Regione Emilia-Romagna

Presidente: *Pier Luigi Bersani*  
Direttore generale: *Piero Manganoni*  
Responsabile di progetto: *Cosimo Braccesi*  
Coordinatore scientifico: *Massimo Pavarini*





Il progetto "Città sicure" comincia a strutturarsi, per iniziativa della Presidenza della Regione Emilia-Romagna, alla fine della quinta legislatura nella primavera del '94; viene presentato ed approvato all'unanimità nel novembre dello stesso anno dalla prima Commissione consigliere.

## INFORMAZIONI INTRODUTTIVE

All'inizio della sesta legislatura, nel giugno del '95, il tema della sicurezza nelle città emiliano-romagnole viene indicato nel documento programmatico sottoscritto dai Consiglieri regionali di maggioranza in occasione dell'elezione del Presidente e della Giunta regionali.

Organizzativamente il progetto "Città sicure" è una articolazione della Direzione generale della Presidenza della Giunta; nell'ambito del progetto è stato costituito un comitato scientifico che si riunisce mensilmente.

Le attività principali sviluppate in questo contesto fanno riferimento: all'elaborazione di indirizzi politico-culturali nel campo della sicurezza, alla predisposizione di rapporti annuali sulle condizioni di sicurezza della regione, alla programmazione e realizzazione di attività di ricerca-azione, ad attività di sostegno agli enti locali nella progettazione di interventi in materia di sicurezza delle città, ad attività di formazione e documentazione, alla costruzione di reti di relazione.

## INDIRIZZI POLITICO-CULTURALI

Si tratta dell'attività di elaborazione svolta nell'ambito del progetto su richiesta e a sostegno dell'attività istituzionale del Presidente; coinvolgono direttamente, in tutto o in parte, il Comitato scientifico. Due gli esempi contenuti in questo quaderno: le "tesi di fondo per una politica della sicurezza in Emilia-Romagna", il progetto di legge nazionale in tema di esecuzione penitenziaria "per un programma di reintegrazione sociale fondato sul lavoro di pubblica utilità".

## RAPPORTI ANNUALI

La decisione di realizzare annualmente un bilancio sulle condizioni di sicurezza della regione risponde a quattro esigenze fra loro complementari. Sollecitare l'attenzione della comunità regionale alle problematiche della sicurezza. Affermare la responsabilità della Regione e dei Comuni nel governo della sicurezza. Passare da un confronto sui dati di attività delle diverse agenzie formalmente preposte alla sicurezza ed alla repressione dei reati (magistratura, polizie nazionali e locali, ministero dell'interno e prefetture), ad un confronto sulle condizioni, sui problemi, e sulle priorità del governo della sicurezza in territori determinati; a scala regionale, locale, e possibilmente nazionale. Creare le condizioni per una collaborazione attiva fra rappresentanze istituzionali delle comunità locali e regionali e rappresentanti delle istituzioni nazionali responsabili per i problemi della sicurezza. Il primo bilancio, quello del '95, rappresenta la prima iniziativa sperimentale in questa direzione.



## ATTIVITÀ DI RICERCA-AZIONE

*Si tratta, per quantità di iniziative, dell'attività più significativa promossa da "Città sicure". Per elaborare, per confrontarsi, per agire, occorre disporre di primi, attendibili elementi di conoscenza. Purtroppo non esiste in questo campo, in Italia, una conoscenza sedimentata; questo vale sia per le istituzioni, sia per gli istituti di ricerca e universitari; di qui le ragioni oggettive di una priorità. Con il termine ricerca-azione abbiamo voluto dare due indicazioni: da un lato sottolineare come la disponibilità e la diffusione di conoscenze qualificate nel campo della sicurezza rappresenti essa stessa azione di prevenzione rispetto a possibili deformazioni ed amplificazioni dell'allarme sociale; dall'altro ricordare che l'attività di ricerca promossa nell'ambito di "Città sicure" è sempre finalizzata ad offrire concreti suggerimenti per l'attività di governo, sia regionale che locale.*

## SOSTEGNO AGLI ENTI LOCALI

*Le azioni di prevenzione nel campo della sicurezza riguardano necessariamente territori limitati e si incardinano sulla volontà di sperimentazione dei Comuni. La Regione si offre quindi come supporto di queste iniziative mettendo a disposizione le competenze, le conoscenze e le risorse che si sono andate aggregando attorno a "Città sicure"; si offre anche come sede di confronto fra le diverse esperienze e di diffusione dei risultati acquisiti.*

## FORMAZIONE E DOCUMENTAZIONE

*Si tratta di attività strategiche proprie dell'azione regionale. Quanto alla formazione ricordiamo in particolare l'obiettivo di realizzare a partire dal '96 un corso sperimentale annuale di 400 ore per formare un operatore in grado di progettare e coordinare in sede locale progetti di azione nel campo della sicurezza. Per la documentazione segnaliamo il progetto di legge regionale riportato in questo quaderno che prevede l'attivazione di un vero e proprio centro di documentazione; la realizzazione di un periodico bimestrale di "notizie" per quanti si vogliono occupare di sicurezza delle città, nonché la realizzazione di una collana di quaderni di cui questo rappresenta il primo esempio.*

## RETI DI RELAZIONE

*Intendiamo indicare in questo modo l'attività volta a realizzare sistemi di scambio strutturati in ogni direzione utile. In primo luogo con gli attori sociali ed istituzionali che operano in campo regionale; con le altre Regioni, italiane ed europee; con le agenzie di polizia nazionali e locali; con le forme associative di città e regioni che affrontano su scala internazionale i problemi della sicurezza delle città.*





## LA MAGGIORANZA

*Il testo è tratto dal “documento politico-programmatico per il governo dell’Emilia-Romagna”, nella parte riferita alla qualità sociale, presentato il 29 maggio 1995 dai Consiglieri dei gruppi di maggioranza in occasione della prima seduta del Consiglio regionale.*

## LA VOLONTÀ POLITICA

“Un altro indicatore importante della qualità della vita nelle nostre città è rappresentato dalla sicurezza.

Pensiamo occorra coprire un vuoto molto serio, in questo ambito, fra l’ordinato svolgimento della vita sociale e le azioni repressive delle forze dell’ordine: un vuoto nel quale si insinua, e gli esempi non mancano, un sentimento di insicurezza, di mancata tutela da parte dei cittadini.

Occorrono azioni intelligenti di prevenzione e socializzazione. La Regione deve svolgere una propria parte.”

## IL PRESIDENTE

*Riportiamo qui la sintesi dell’intervento svolto dal presidente della Regione, Pier Luigi Bersani, il 12 giugno 1995 a Torino in occasione del seminario internazionale “dare un posto al disordine”.*

“In Emilia-Romagna la domanda sociale di sicurezza è sicuramente in crescita ed è assai probabile che essa rifletta una crescente

preoccupazione degli uomini e delle donne che vivono nella nostra regione per le condizioni di sicurezza delle loro città.

Non si tratta certo di un fatto isolato ma di un fenomeno che investe da tempo le città dell’Europa e che si è più recentemente manifestato in tante città italiane.

Anche in Italia la sicurezza è diventato uno dei più significativi indicatori per definire la qualità della vita nei diversi contesti urbani. E’ diventato un elemento significativo nella valorizzazione economica delle diverse aree urbane. E’ diventato, per la prima volta, un tema significativo nel confronto politico e programmatico locale. Nelle recenti elezioni amministrative il tema della sicurezza è stato oggetto di confronto in tutte le principali città dell’Emilia-Romagna mentre solo cinque anni fa, nelle precedenti elezioni amministrative, era completamente assente.

Non sappiamo quanto di queste preoccupazioni sia imputabile ad un aumento effettivo dei rischi e quanto sia invece da attribuire ad un autonomo aumento del sentimento di insicurezza; non lo sappiamo perché non esiste nel nostro Paese una pratica diffusa di ricerca su questi problemi.

Ciò nonostante si deve affermare con chiarezza che queste preoccupazioni vanno prese sul serio, che le istituzioni locali si devono porre senza incertezze come referente diretto, visibile, dei cittadini anche in questo campo. Questo vale in particolare per i nuovi sindaci eletti direttamente.

Molte sono le ragioni di questa scelta, per certi versi nuova, e vale la pena chiarire da quali valutazioni partiamo. I problemi di sicurezza delle città non si esauriscono più sui due versanti tradizionalmente garantiti dall’azione di istituzioni di rilievo nazionale. Da un lato la tutela dell’ordine pubblico che fa capo alla responsabilità del governo e per



esso ai prefetti, dall'altro la repressione dei singoli reati ad opera della magistratura; con le diverse polizie nazionali che operano come strumento operativo dell'uno e dell'altro intervento.

La sicurezza delle città sta, con ogni probabilità, in mezzo, in uno spazio intermedio fra ordine generale e repressione. Uno spazio che soprattutto nelle città è diventato sempre più ampio e sempre più vuoto di relazioni, di regolazione e di controllo sociale spontaneo. Uno spazio vuoto che si anima di presenze pericolose o semplicemente sconosciute ma comunque percepite come un pericolo. Uno spazio che va riempito con azioni intelligenti di prevenzione e di mediazione dei conflitti per continuare a garantire nelle città, dai centri storici alle periferie, dalla vita sociale a quella economica, buone condizioni di vivibilità e di sicurezza.

Assunto questo punto di vista è più facile chiarire l'importanza e la necessità di questo nuovo interlocutore per i cittadini: il Comune, il sindaco. In primo luogo perché il sindaco eletto direttamente è sempre più il rappresentante dell'insieme dei bisogni della città anche quando gli strumenti per affrontare quel problema non sono nella sua piena disponibilità, e questo vale sicuramente per i bisogni di sicurezza. In secondo luogo perché molti problemi di sicurezza coincidono con il governo quotidiano delle città: dall'urbanistica alla manutenzione, dai trasporti all'illuminazione, dalle politiche sociali alle politiche di accoglienza dei lavoratori stranieri.

Ma c'è una terza ragione e riguarda direttamente il rapporto con i cittadini. Sappiamo infatti per certo che la domanda di sicurezza, se non trova un interlocutore vicino, autorevole ed adeguato, finisce inevitabilmente per autoalimentarsi producendo percezioni sempre più allarmate. Sappiamo anche che se ci sentiamo più insicuri tendiamo ad utilizzare

meno la città ed una città meno viva diventa effettivamente più insicura. E' anche questa una buona ragione per assumere direttamente nuove, anche se difficili, responsabilità. Siamo infatti ben consapevoli che non esistono risposte semplici e non ci illudiamo di trovarle facilmente. Siamo allo stesso tempo consapevoli che le nostre competenze sono limitate e che le risorse da mettere in campo rispondono per la maggior parte ad altri livelli di responsabilità.

Derivano da qui, da questa centratura sulle comunità locali e sulle città, le linee di azione in tema di sicurezza che abbiamo cominciato a sviluppare dall'inizio del '94 e che abbiamo successivamente chiamato progetto "Città sicure".

In primo luogo: sostegno alle città emiliane e romagnole laddove decidano di promuovere azioni volte a migliorare le condizioni di sicurezza nelle loro realtà. Un sostegno che è fornito dalle risorse culturali e progettuali che siamo andati via via raccogliendo intorno a "Città sicure". Una progettualità nella direzione della prevenzione, della riduzione del danno, della rappresentazione di tutti gli interessi in campo, della mediazione dei conflitti.

Ho già ricordato che non sappiamo quali siano le cause delle preoccupazioni che animano le nostre città; che non lo sappiamo perché non esiste nel nostro paese una pratica diffusa di ricerca su questi problemi, ed è ovviamente difficile agire senza sapere. Per questo abbiamo assunto un impegno diretto nel promuovere occasioni di ricerca finalizzate ad individuare linee realistiche di azione a scala locale e regionale. Un impegno che vogliamo far rientrare in una programmazione di attività sempre più organica.

La terza area di iniziativa riguarda, da un lato, il sistema di relazioni che deve necessariamente realizzarsi con le altre istituzioni





dello Stato che hanno responsabilità in materia di sicurezza; dall'altro il problema della ridefinizione delle competenze delle Regioni e del sistema delle autonomie locali su materie che attengono alla sicurezza nella prospettiva, oramai indispensabile, di una riforma di ispirazione federalista.

Sul primo punto si deve arrivare ad una formalizzazione delle relazioni; una formalizzazione che per essere efficace richiede con ogni probabilità modifiche legislative, sia pure nell'ambito dell'attuale assetto generale delle competenze. Penso ad una piena responsabilizzazione dei sindaci dei Comuni capoluogo nell'ambito dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica; penso alla creazione di un analogo organismo a scala regionale. Una prospettiva, questa, che sollecita una soluzione al problema di una qualche efficace forma di articolazione regionale della polizia di Stato e, per converso, di un coordinamento regionale delle polizie urbane.

Quanto al secondo punto indico alcuni temi spinosi per i quali bisognerà prima o poi trovare luoghi e modi per un approfondimento impegnativo. Penso al rapporto fra pratiche locali di "mediazione", depenalizzazione e l'obbligatorietà assoluta dell'azione penale. Penso al problema di un riordino delle diverse polizie, nazionali e locali, in una prospettiva che guardi principalmente alla dimensione, locale o nazionale, dei problemi di sicurezza piuttosto che alla diversa specializzazione delle già troppe polizie nazionali. Penso infine ad un riassetto strutturale del sistema penitenziario da articolarsi in un circuito nazionale e in un circuito regionale.

Ritornando alle iniziative regionali in tema di sicurezza urbana e in particolare a "Città sicure" voglio concludere il mio intervento con tre ultime osservazioni.

Parlando di sicurezza delle città ho fatto

riferimento anche ai problemi della vita economica oltre che sociale. Abbiamo infatti ben presente che la nostra iniziativa è ancora sbilanciata, centrata sui problemi del disordine sociale e fisico delle nostre città. Mentre occorre anche affrontare i problemi del disordine economico, della criminalità dei colletti bianchi, del rapporto fra questi e la criminalità organizzata e in specifico quella di stampo mafioso. Abbiamo anche qui un problema di conoscenza se vogliamo produrre delle azioni che non siano solo di denuncia; ma in questo caso emerge con più forza il problema delle competenze, di un rapporto formalizzato con le agenzie nazionali di sicurezza. Perché in questo caso una ricostruzione attendibile della realtà viaggia di pari passo con la disponibilità delle diverse polizie a rendere fruibile il patrimonio di conoscenza che deriva dall'attività investigativa. E su questo, almeno in Emilia-Romagna, siamo ancora al punto di partenza. Nella precedente legislatura un impulso in questa direzione era venuto dall'attività della Commissione parlamentare antimafia. Ma in questa legislatura, nonostante le nostre sollecitazioni, questo rapporto si è completamente spento.

Il secondo punto riguarda le risorse da mettere in campo per affrontare problemi sicuramente complessi e che non sono mai stati nell'agenda politico-amministrativa dei governi locali e regionali. Certo risorse e strumenti occorrono, e anche noi stiamo lavorando ad una legge regionale per rendere organico e strutturato il lavoro che abbiamo iniziato, ma occorre avere ben presente un punto. In realtà ricche come le nostre, ricche di servizi, di una partecipazione che si esprime in un volontariato sempre più articolato e diffuso, con delle strutture amministrative locali ancora in buono stato, il problema non è quello di aggiungere "altro", di creare magari un nuovo "servizio per la sicurezza della città". Il problema fondamentale è quello di orientare verso nuove finalità generali l'attività di settore già esistente: dall'urbanistica alle politiche sociali, dal governo del





traffico alle politiche educative. Si tratta in sostanza, e per far questo occorrono conoscenza e cultura adeguate, di includere consapevolmente il bene sicurezza fra le finalità proprie delle diverse aree di attività amministrativa che già oggi presiedono al governo delle nostre città.

Parafrasando il titolo del seminario direi che una politica per la sicurezza deve includere in ogni azione di governo delle città una quota parte di disordine e di conflitto se vogliamo evitare che disordine e conflitto si accumulino in maniera esponenziale, fino a diventare irrisolvibili, in questa o quella parte di città. Ma è proprio questa impostazione che richiede momenti alti, visibili, emblematici, di confronto istituzionale. In sostanza delle occasioni capaci di diffondere nel contesto regionale un modo nuovo di ragionare sulla sicurezza. Questa occasione è rappresentata dalla presentazione ogni anno, in forme istituzionalmente significative, di un rapporto sulle condizioni della sicurezza in Emilia-Romagna. Un rapporto da discutere con i rappresentanti del governo e delle istituzioni nazionali che hanno responsabilità in tema di sicurezza e con i sindaci delle principali città della nostra Regione. E' una scommessa impegnativa con la quale ci misureremo per la prima volta nel prossimo mese di settembre. Ci auguriamo naturalmente di esserne all'altezza."





**Q**ueste note vogliono chiarire le ragioni di fondo che ci convincono della opportunità politica della iniziativa "Città sicure", vale a dire della assunzione di responsabilità della questione della sicurezza cittadina da parte del governo regionale.

## TESI DI FONDO PER UNA POLITICA DELLA SICUREZZA NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

***Il testo che segue, la cui elaborazione finale è dell'aprile del '95, rappresenta il punto di vista assunto dal Comitato scientifico del progetto***

### BISOGNI DI SICUREZZA E NUOVA LEGALITÀ

Le politiche criminali oggi dominanti rischiano di esaurirsi nella sola alternativa tra più o meno intervento penale. Pur radicalmente distanti, tanto la politica inflattiva che quella deflattiva del diritto penale riproducono l'illusione del primato della legge penale, ambedue confidando che più o meno giustizia penale semplicemente dipenda dalla scelta legislativa di penalizzare o di depenalizzare.

Ci sembra che, al di là del loro radicale contrapporsi, tanto l'illusione repressiva quanto la fede riduzionista finiscano per dimenticare un elemento decisivo: che la determinazione del criterio capace di selezionare ciò che merita di essere penalmente punito da quanto può essere altrimenti risolto, deve essere socialmente fondata. Ciò significa che la questione per l'affermazione storica di una riduzione del diritto penale non possa unicamente essere perseguita attraverso un diritto penale minimo "nei codici", ma soprattutto nella determinazione delle condizioni per un giustizia penale minima "nei fatti".

Di conseguenza, le nuove condizioni della legalità dello stato sociale futuro vanno cercate in quelle strategie politiche, sociali, culturali ed economiche - ben prima che giuridiche - che consentono di rispondere ai bisogni di sicurezza della società senza dovere investire nel sistema della giustizia penale.

### I RISCHI POLITICI DI UNA DOMANDA NON SODDISFATTA DI SICUREZZA

Una affermazione, relativamente condivisa in letteratura ed anche intuitivamente percepita dai più, concerne la crescente domanda di sicurezza dalla criminalità da parte della gente. Ma spesso sul punto non si fa chiarezza ove non si chiarisce se ci si riferisce ad un aumento della preoccupazione sociale per la criminalità, ovvero ad un aumento della paura di vittimizzazione. E non sempre, né necessariamente, le due percezioni collettive coincidono, come non sempre esse si traducono in una domanda sociale di sicurezza. Sul punto necessita quindi operare con atten-



zione e con riferimento costante ai risultati di ricerche empiriche.

Ove detta domanda sociale di sicurezza dalla criminalità, come riflesso di insicurezze soggettive - a prescindere se esse siano o meno conseguenza di situazioni di minore sicurezza oggettiva - si esprime, spesso essa si costruisce come contestazione della risposta istituzionale e pubblica di difesa sociale.

La tutela istituzionale e pubblica della sicurezza dalla criminalità socialmente appare inadeguata alla domanda sociale di sicurezza. Il fenomeno, di norma percepito come diffusione del panico sociale, è indice quindi di una sproporzione socialmente sofferta.

I termini in cui oggi viene riconosciuto il fallimento del governo istituzionale e pubblico della sicurezza sono molteplici: l'aumento della criminalità e le sue trasformazioni qualitative più minacciose; l'inefficacia delle risposte reattive alla devianza; la crisi dello stato sociale nel garantire le condizioni dell'ordine sociale; l'obsolescenza dei meccanismi informali di disciplina sociale.

Il bisogno di sicurezza sociale insoddisfatto produce una domanda sociale di sicurezza; a questa oggi si rischia di rispondere in un duplice modo: attribuendo sempre più importanza al diritto penale in un circuito di pericolosa autoreferenzialità che legittima il sistema penale stesso in una dimensione ormai prevalentemente simbolica; rivendicando uno spazio sempre più privato - o meglio non istituzionale e non pubblico - alla difesa della sicurezza sociale.

Il profilo politicamente più interessante dell'emergenza in questo fine millennio dell'ossessione securitaria consiste nella produzione di due opposte conseguenze: la privatizzazione del bene sicurezza (come sicurezza oggettiva); e la pubblicizzazione dei sentimenti sociali di insicurezza (come sicurezza sog-

gettiva).

Il presunto o reale fallimento del sistema di controllo sociale statale a garantire il "bene pubblico" della sicurezza dalla criminalità viene denunciato da un pulpito neo-liberista: in quanto lo Stato non è più in grado di garantire sicurezza ai cittadini e alle cittadine, la società civile ha il diritto di appropriarsi (meglio: ri-appropriarsi) dello stesso, facendo del bene sicurezza un bene privato da acquistare nel mercato privato. L'elevato costo privato dell'offerta di sicurezza determina poi una distribuzione diseguale della sicurezza stessa nel sociale, accentuando pericolosamente i rischi sociali di vittimizzazione in ragione delle disponibilità economiche di accesso alla risorsa privata della sicurezza.

A fronte della mercificazione del bene sicurezza prodotta dal mercato privato della sicurezza, possiamo assistere ad un processo di sublimazione pubblicistica delle insicurezze soggettive; esse si trasformano in merce di scambio politico. I sentimenti diffusi di insicurezza dalla criminalità tendono infatti ad apparire come domande sociali di maggiore sicurezza; queste ultime diventano sempre più merce pubblica, oggetto di scambio politico in favore delle élite politiche che offrono rappresentazioni simboliche di sicurezza. L'egemonia politica viene sempre più a cementarsi su questo scambio: consenso (anche elettorale) in cambio di rappresentazioni simboliche di sicurezza. In quanto la produzione simbolica di sicurezza è essenzialmente fornita dalla legge penale ne consegue che le domande sociali di sicurezza si costruiscono come domande di maggiore penalità. Mentre il bene materiale della sicurezza è distribuito in un libero mercato, la risorsa simbolica della sicurezza si colloca in regime di monopolio, perché la risorsa penale è per sua natura solo pubblica.



**PERCHÉ  
L'INSICUREZZA  
CITTADINA NON OPERI  
COME CONCETTO "PIGLIA  
TUTTO"**

Alla riflessione critica è chiaro come l'insicurezza sociale dalla criminalità sia il prodotto di una costruzione sociale all'interno della quale il rischio effettivo della criminalità può avere un ruolo determinante, ma non esclusivo. Consapevoli di ciò, bisogna prendere "seriamente" in considerazione le paure della gente, ma nel contempo bisogna essere avvertiti di come il panico sociale per la criminalità sia un concetto "piglia-tutto", capace di omologare insicurezze soggettive e collettive diverse ed eziologicamente anche disomogenee.

In primo luogo bisogna riconoscere la diversa esposizione oggettiva al rischio di criminalità; e soprattutto è necessario diversamente considerare la percezione soggettiva di fronte al pericolo criminale. La oramai vasta letteratura ci insegna che le differenze di genere, sociali, economiche, culturali e di età sono variabili decisive per determinare il rischio oggettivo di vittimizzazione, per cui è strutturalmente erranea ogni politica che perseguisse lo scopo di elevare genericamente la sicurezza di tutti. Diversi di fronte al rischio di criminalità, ma diversi anche di fronte alla paura della criminalità.

In secondo luogo, è opportuno svelare la complessità causale nella determinazione dell'insicurezza cittadina. La realtà italiana di questi ultimi anni offre un esempio assai interessante di come dietro all'aumento del panico sociale possano celarsi ragioni diverse tra loro non omogeneizzabili. Partiamo da un dato storico: la sicurezza diventa un tema di discussione politica in Italia circa un decen-

nio dopo gli altri paesi europei. Temporalmente questa assunzione del tema nell'agenda politica si colloca all'interno di una crisi tanto politica che economica.

Da qui la questione ancora da risolvere: il mutamento radicale quanto repentino nella percezione sociale del rischio criminale è l'effetto di un aumento altrettanto decisivo della pericolosità oggettiva della criminalità, ovvero è dipendente da altre e più nascoste cause connesse alla crisi politico-economica?

Allo stato attuale delle nostre scarse conoscenze possiamo solo constatare che il rischio obbiettivo di vittimizzazione è aumentato, quanto è aumentato il panico sociale, senza che si possa ancora stabilire un nesso causale tra i due fenomeni.

A fronte di una più ridotta pericolosità sociale, altre ragioni hanno probabilmente impedito nel passato prossimo che il ciclo socio-economico producesse una domanda forte per un elevamento significativo della soglia di punibilità; come certamente complesse sono state le ragioni che hanno per lungo tempo calmierato i sentimenti collettivi di insicurezza; esse, unitariamente intese, probabilmente rinviano ad un dato politico e culturale peculiare della storia italiana: per lungo tempo e diversamente da quanto è dato registrare in altre realtà nazionali, in Italia i sentimenti collettivi di insicurezza hanno avuto modo di esprimersi come domanda politica di cambiamento e di più intensa partecipazione democratica. E' ragionevole cioè supporre che la comunicazione sociale attraverso il vocabolario della politica abbia favorito una costruzione sociale del disagio e del conflitto al di fuori delle categorie morali della colpa e della pena.

Dalla fine degli anni ottanta, la situazione muta radicalmente, sia per quanto concerne gli indici di criminalità, sia per quanto concerne i livelli di repressione, sia infine per



quanto concerne il consumo privato della sicurezza. Le ragioni vere e non solo plausibili di questo processo sono ancora tutte da determinare.

quella di ciò che si vuole o si ritiene legittimo essere.

**PERCHÉ  
L'INSICUREZZA  
CITTADINA NON OPERI  
COME CONCETTO "NEU-  
TRO"**

Una politica che non assumesse la differenza di genere come discriminante fondativa - sia rispetto alla definizione di condizioni di sicurezza "oggettiva" sia rispetto alla percezione soggettiva che sottende la domanda sociale di sicurezza - sarebbe destinata a sicuro insuccesso. E' fondato perciò ritenere che il sentimento di in/sicurezza delle donne non coincida né sia assimilabile per analogia a quello degli uomini. E ciò sia rispetto alle percezioni soggettive, sia rispetto ai comportamenti e alle strategie, individuali e/o collettive, che a partire da quei vissuti e da quelle percezioni vengono attivate per ridurre i rischi connessi al sentimento di insicurezza e per gestirne gli effetti.

Di conseguenza, la stessa rappresentazione sociale della sicurezza è diversa se a determinarla sono le donne e non gli uomini. Basti pensare, ad esempio, al differente conferimento di senso e al differente valore simbolico che acquisiscono per le donne e per gli uomini categorie quali il "privato" e il "pubblico", impropriamente registrati nei processi di costruzione "neutra" come luoghi di sicurezza, il primo, e di insicurezza, il secondo. Inoltre, e non da ultimo, interrogarsi sul genere della sicurezza vuole anche dire porre come centrale non solo la questione di ciò che si è (maschio o femmina), ma anche

**PERCHÉ LA DOMANDA DI  
SICUREZZA NON  
SI SVILISCA IN UNA PRE-  
TESA DI SOLA REPRES-  
SIONE DELLA ILLEGALITÀ**

Nella crisi del linguaggio della politica nell'esprimere le nuove domande di sicurezza sociale, soffriamo oggi in Italia di una sorta di smarrimento politico nell'indicare soluzioni. Corriamo pertanto il rischio che le domande sociali sicurtarie vengano acriticamente assunte come domande sociali di affermazione di un bisogno di legalità che deve essere soddisfatto prevalentemente nella repressione penale della criminalità. La giusta lotta per l'affermarsi di una cultura della "nuova legalità" rischia pertanto di non essere più quella che consegue alle trasformazioni politiche e sociali, ma quella che si dà nel solo rispetto della legge formale, nell'affermazione delle regole presenti del gioco. Le conseguenze inaccettabili di questo riduzionismo sono evidenti: l'obiettivo dell'affermazione di una "nuova" legalità si riduce a quello della presente legalità formale; la lotta per l'affermazione della legalità formale si svilisce spesso in quella per una maggiore efficacia degli apparati repressivi.



## PER UN APPROCCIO "DAL BASSO" ALLA QUESTIONE CRIMINALE

All'interno di una costruzione sociale così determinata, riteniamo che politicamente sia velleitario sia rinunciare completamente, nei tempi brevi, alla risorsa simbolica offerta dal sistema della giustizia penale; sia opporsi efficacemente alla privatizzazione della sicurezza sociale dalla criminalità, al di fuori di una risposta alternativa alle domande sociali di sicurezza.

Questa posizione realistica è convincente, sia che ritenga le insicurezze sociali soggettive come il naturale riflesso di condizioni obbiettive di insicurezza dalla criminalità, sia che pensi il panico sociale della criminalità dipendente da altro. I pericoli sottesi ai due processi sopra descritti sono facilmente intuibili; ma altrettanto evidenti sono le difficoltà di contrastarli efficacemente. Allora, che fare?

In primo luogo è importante non cadere ingenuamente in due opposti radicalismi intellettuali definibili come idealistici. Il primo è di confidare unicamente in un diritto penale migliore, perché, minimo e perché, a protezione di interessi socialmente condivisi. E non perché il sistema penale non debba essere anche riformato in questo auspicabile senso, o non si debba tendere ad un processo di riduzione dello stesso, ma perché la riforma di questo, o la riduzione di questo, di per sé, non producono trasformazioni significative che consentano di ridefinire i confini sociali della legalità, se e non appunto astrattamente.

Il secondo è di ri-proporre, semmai con abbellimenti cosmetici, le grandi narrative come soluzione della questione criminale. Più giustizia sociale, più democrazia, più

partecipazione sociale, più lotta politica per una società futura più buona e più giusta, e quindi con meno criminalità e meno paura della criminalità, ovvero senza criminalità e senza paura della criminalità. E non perché non sia ragionevole ritenere che una società più giusta, solidale e democratica sia anche una società obbiettivamente e soggettivamente più sicura dalla criminalità, ma perché, non si può offrire come soluzione ai problemi, i problemi stessi.

Proprio in quanto la costruzione sociale della sicurezza è di tipo autoreferenziale è necessario aggredire il tema contemporaneamente sulle due sponde: trovare forme nuove di governo delle condizioni materiali di produzione della sicurezza; trovare forme capaci di governare le reazioni sociali ai sentimenti collettivi di insicurezza.

Non riteniamo quindi si debba nutrire alcuna illusione di trovare la soluzione definitiva della questione criminale; e neppure riteniamo che sia condivisibile un atteggiamento "aristocratico" che si compiace di gridare nel deserto che la questione criminale non è un problema o è un falso problema, e che comunque ben altri sono i problemi. Più modestamente pensiamo si debba operare per ricondurre entro livelli di compatibilità sistemica con la democrazia politica ed economica la questione criminale - sia nella dimensione di dannosità sociale della criminalità, quanto di reazione sociale ad essa.

Il punto di vista da prediligere è pertanto quello di approcciare la questione della in/sicurezza "dal basso", facendo costante riferimento ai bisogni e alle risorse così come si esprimono nelle concrete situazioni sociali. Per sfuggire al rischio di un governo della sicurezza "dall'alto", capace di ri-proporre solo politiche di ordine pubblico della sicurezza, il referente costante di ogni progettualità debbono essere le cittadine e i cittadini "attivi", cioè capaci di farsi carico dei





problemi della propria sicurezza.

La strategia volta a ridurre, in un primo tempo, e ad invertire, poi, il processo di autoreferenzialità nella costruzione sociale della sicurezza trova così nell'attuale contingenza politica due decisivi snodi: il primo nella riforma istituzionale di tipo federativo; il secondo, nella ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato come superamento del vecchio modello di Stato sociale. I due nodi tematici, anche nell'attuale dibattito politico, sono peraltro strettamente connessi.

In primo luogo la questione della sicurezza cittadina può trovare una diversa prospettiva all'interno del processo di decentramento amministrativo di funzioni e competenze per il governo della sicurezza a livello locale. In secondo luogo, e all'interno di questo primo processo, è possibile operare per una progressiva ri-appropriazione da parte della società civile del bene stesso della sicurezza. Governo locale della sicurezza e socializzazione della stessa reciprocamente si rinforzano nella contestazione del monopolio statuale e verticistico della sicurezza.

## IL GOVERNO LOCALE DELLA SICUREZZA

Il bene della sicurezza dei cittadini e delle cittadine deve essere tematizzato in una dimensione non monopolistica. Il tema della sicurezza per la complessità in cui si è venuto declinando non può essere in alcun modo ridotto alla nozione di ordine pubblico. In questo senso le stesse forze di polizia sono soggetti necessari ma non sufficienti nella tutela e promozione del bene pubblico della sicurezza, perché non solo non possono garantire in regime di riserva assoluta questo

bene, ma neppure lo debbono.

La tutela del bene pubblico della sicurezza deve quindi trovare il concorso coordinato delle istituzioni che possono garantire anche una legittimazione democratica e quindi dal basso del governo della sicurezza. Il governo della sicurezza così inteso può essere solo un governo legittimato democraticamente e non burocraticamente.

L'assunzione del problema da parte delle istituzioni democratiche del "governo ravvicinato" deve pertanto offrirsi con i caratteri di una "presa in carico" legittima e dovuta: le istituzioni democratiche che hanno responsabilità di governo di un territorio non possono che avere anche responsabilità nel governo del bene pubblico della sicurezza di quel medesimo territorio. Non c'è dubbio, quindi, che il governo democratico delle città si legittimi sia sul piano della rappresentanza democratica complessiva, sia per il fatto che il governo della sicurezza coincide largamente con le funzioni di governo amministrativo delle città stesse.

Ciò comporta in primo luogo, e già all'interno del quadro normativo esistente, un diverso rapporto con le agenzie statuali della repressione che deve essere di necessaria cooperazione tra polizie e governo locale. In secondo luogo, in ragione dei nuovi assetti possibili che in futuro dovranno determinarsi tra competenze statuali e decentrate, l'opportunità di diversamente riconsiderare il tema del governo dell'ordine pubblico in un'ottica prevalentemente preventiva.

La risposta alla domanda sociale di sicurezza qualifica già da tempo le politiche della/sulla città in Europa. Paesi come la Francia, l'Inghilterra e la Germania hanno già da tempo posto nell'agenda politica delle grandi emergenze il tema della sicurezza metropolitana. Le stesse politiche della Comunità Europea indicano questo tema





come prioritario su ogni altro. E' ragionevole affermare che il tema delle politiche di sicurezza individua oggi la nuova frontiera dello sviluppo dello Stato sociale. Da questa ormai ricca esperienza emerge come elemento comune e qualificante il porre la questione della sicurezza delle città come compito dei governi democratici delle città.

L'assunzione di responsabilità da parte dei governi locali del tema della sicurezza definisce lo spazio di intervento come essenzialmente preventivo. Le competenze amministrative decentrate vengono pertanto attraversate dalla finalità di produrre maggiore sicurezza urbana: dai piani regolatori, alla illuminazione delle strade; dai trasporti pubblici alle politiche scolastiche e di formazione professionale; dalle politiche culturali e del tempo libero a quelle di concessione delle licenze commerciali; dai problemi del traffico alle politiche sanitarie e assistenziali; ecc. Nel contempo si definiscono nuovi rapporti tra volontariato, servizi sociali e forze dell'ordine. Ma ancora: nuove strategie di sviluppo della occupazione e di miglioramento complessivo della qualità della vita: dallo sviluppo di esperienze di partecipazione alla gestione del territorio, alla sperimentazione di forme di comunicazione tra aree sociali, culturali, etniche diverse, come processo sperimentale di destrutturazione dei reciproci stereotipi.

### QUALITÀ DELLA VITA E INSICUREZZA SOCIALE IN EMILIA-ROMAGNA

Il territorio emiliano-romagnolo si palesa come eccellente rispetto ad altri territori per la qualità di vita che offre. Nonostante ciò, la domanda sociale di sicurezza dei cittadini e delle cittadine emiliano-romagnoli è elevata

e ragionevolmente ancora crescerà nel tempo.

A preoccupare chi risiede nella nostra regione concorrono diverse cause: è innegabile che anche nelle nostre città si siano prodotti processi di degrado sociale significativi; come corrisponde al vero che la soglia di aspettative di vivibilità nel territorio emiliano-romagnolo essendo più elevata che in altre parti del territorio nazionale, più avvertito sia il sentimento collettivo di demoralizzazione quando a quella si rischia di dovere rinunciare. E' ragionevole quindi supporre che il territorio della nostra regione sia attualmente investito da radicali mutamenti strutturali che finiscono per avere una pesante ricaduta tanto sulla insicurezza oggettiva che soggettiva di chi abita in Emilia-Romagna: dall'invecchiamento della nostra popolazione ai mutamenti intervenuti nella composizione del mercato del lavoro; dai processi di immigrazione alla crisi delle consolidate identità collettive.

Accanto a questi processi strutturali, altri fenomeni forse qualificano la domanda di sicurezza in Emilia-Romagna: regione più vivibile di altre per la qualità dei suoi servizi e per la ricchezza delle forme di partecipazione democratica, più di altre soffre della progressiva presenza di fenomeni e conflitti che sembrano contestare la validità del proprio modello. L'orgoglio giustificato se offeso si traduce in risentimento. "Le nostre città oggi non sono più quelle di una volta" è un luogo comune delle conversazioni delle cittadine e dei cittadini della nostra regione: lamento nostalgico che contiene certo un nucleo di verità - nel senso che anche nel nostro territorio la qualità della vita è stata in qualche modo minacciata; ma che implica anche una sorta di rimprovero intransigente e quindi di intolleranza nei confronti degli attori sociali dei conflitti non risolti.

La domanda sociale di sicurezza così espres-



sa rischia pertanto di inglobare in sé una sorta di indignazione morale e di ostilità verso chi sembra minacciare il modello di vita raggiunto, e di riflesso questo risentimento finisce per tradursi in un rimprovero a chi ha responsabilità di governo a livello locale. Ove in altri territori nazionali, l'alienazione della società civile dalle forme della partecipazione democratica alla vita pubblica e politica è oramai un processo compiuto e nei tempi brevi irreversibile, altrettanto non ci sembra possa dirsi per la società emiliano-romagnola. In altre parole la comunicazione sociale tra cittadini/e e tra cittadini/e ed istituzioni per quanto minacciata è pur sempre una risorsa ancora presente nel nostro territorio. Ma perché, questa nostra ricchezza non vada progressivamente esaurendosi è necessario che su una questione così nodale come la sicurezza cittadina le istituzioni democratiche diano prova convincente di volontà di presa in carico e di capacità di soluzione. La parola d'ordine che deve qualificare il progetto "Città sicure" è quindi l'esplicitazione inequivoca di una volontà di presa in carico del problema della sicurezza da parte dei governi locali.

### **SOCIALIZZAZIONE DELLA SICUREZZA E POLITICHE DI PREVENZIONE**

Il percorso più agevole per favorire invece il processo di socializzazione della tutela del bene della sicurezza è oggi offerto dalle politiche di "nuova prevenzione". Internazionalmente si definisce azione di "nuova" prevenzione quella che si dimostra capace nei fatti di ridurre la frequenza di determinati comportamenti indesiderati, non sempre e

necessariamente definiti come criminali, ricorrendo a soluzioni diverse da quelle offerte dal sistema della giustizia penale. Una definizione ampia, sotto cui possono ricomprendersi cose assai diverse.

Una prima può essere definita di prevenzione situazionale. E' possibile rendere un quartiere o un caseggiato più sicuri dalla criminalità elevando quei dispositivi di sorveglianza che rendono più difficile la commissione dei delitti e/o più facile la difesa delle vittime, senza in alcun modo intervenire sulle cause della criminalità. I mezzi, una volta che si decida di utilizzarli, non mancano: più presenza della polizia e di polizie private, dispositivi di sorveglianza televisiva e elettronica, sistemi di allarme diffusi, e così via. Se si vuole, un quartiere o un rione possono essere "fortificati", ove è più facile respingere l'assalto della criminalità. Ma questo può realisticamente realizzarsi in spazi sociali contenuti e per tempi limitati. Non è possibile fare di una metropoli moderna una città fortificata contro il delitto; l'attenzione nella sorveglianza di un quartiere urbano non può essere protratta oltre un tempo ragionevole.

Nonostante si possa ragionevolmente dubitare dell'efficacia risolutoria di una strategia di prevenzione situazionale nei confronti della criminalità, indubitabilmente essa può concorrere unitamente ad altre a ridurre le occasioni che consentono a determinate forme di micro-criminalità predatoria di diffondersi: elevare il rischio dell'attività illegale può produrre un contenimento, a volte solo momentaneo, dell'attività illegale stessa. Se è vero che un'azione di prevenzione situazionale rischia di rendere momentaneamente più sicura un'area metropolitana a scapito di quelle limitrofe, ove finirebbero per riversarsi quote addizionali di criminalità, ricerche empiriche ci mostrano come la quota aggiuntiva di illegalità predatoria nei territori limitrofi segni un saldo comunque negativo rispetto a quella prevenuta nel territorio inve-



stato da politiche di prevenzione situazionale.

Discorso distinto meritano invece le azioni di prevenzione che si richiamano alla nozione di partecipazione sociale. E' anche possibile rendere un quartiere più sicuro dal crimine attivando e potenziando il controllo sociale da parte di chi lo abita al fine di realizzare una sorveglianza diffusa. L'immagine quindi non è più quella della "città fortificata", ma della società civile che si trasforma in "rete", in cui le informazioni circolano velocemente e in cui nulla sfugge. Il riferimento decisivo è pertanto alla nozione, spesso ambigua di comunità, come insieme di persone che condividono a volte una medesima situazione, altre i medesimi interessi o valori.

Le ipotesi realizzate che più direttamente si richiamano a questa strategia di prevenzione si muovono all'interno di un arco di soluzioni abbastanza ampio: dalla creazione di collettivi di cittadine e di cittadini organizzati in azioni di vigilanza (del caseggiato, della scuola, del centro sportivo, del parco) alla organizzazione di gruppi privati di autodifesa (ad esempio, i negozianti di una determinata strada contro i rischi di attentati alle loro proprietà; collettivi di donne contro i rischi di violenza sessuale o di spaccio di droga ai minori in certi locali o in altri luoghi pubblici). Non pensiamo si debbano nutrire preconcetti negativi nei confronti di queste esperienze, anche se è innegabile che bisogna esaminarle attentamente, caso per caso. Il rischio infatti che queste manifestazioni spontanee di prevenzione nascondano tentativi inaccettabili di supplenza di funzioni repressive (e non preventive) da parte della società civile è sempre presente e non deve essere sottovalutato. Ma di più: le esperienze condotte in questi ultimi tempi di azioni di prevenzione partecipata hanno mostrato come esse siano in grado di prevenire le azioni trasgressive di minore conto, spesso neppure criminali, ma di solo disturbo del quieto vivere, come alcune azioni vandaliche

e di piccolo teppismo. Con un effetto singolare, però, e di non trascurabile importanza: relativamente inefficaci nel prevenire il delitto, le azioni di prevenzione partecipata possono produrre invece rappresentazioni sociali di maggiore sicurezza. In ogni caso bisogna procedere con estrema cautela: infatti è plausibile anche ritenere che la mobilitazione diretta da parte dei cittadini e delle cittadine possa solo nell'immediato soddisfare una sensazione diffusa di insicurezza, ma ove questa azione collettiva venga protratta nel tempo essa può anche contribuire a diffondere e perpetuare un sentimento da "stato di emergenza" che certo non giova all'attenuarsi o al realistico dimensionarsi dell'allarme sociale. Insomma, tra insicurezza, mobilitazione, rassicurazione e allarme è verosimile che si determini non tanto un nesso causale lineare e pertanto rassicurante, ma un processo circolare di amplificazione dagli esiti non facilmente prevedibili. Inoltre si tratta di definire quale nesso sia ipotizzabile tra il diffondersi di queste forme di mobilitazione e l'auspicabile affermarsi di misure alternative alla penalità, come la mediazione, la privatizzazione dei conflitti, il risarcimento alle vittime del reato, la riduzione del danno e altre forme di riparazione simbolica, la cui avvertita introduzione necessita di un approccio delicato, accorto nel muoversi tra l'individualismo e l'anonimato proprio della cultura metropolitana e le necessarie forme di sensibilizzazione culturale.

Infine le politiche di nuova prevenzione sono state tematizzate anche nel senso più ampio di azione sociale. Certo le più conosciute e anche diffuse nel contesto locale, le azioni di prevenzione sociale, si realizzano in programmi di intervento sociale e assistenziale generali, i cui destinatari spesso non sono precisamente individuati e neppure spesso individualizzabili. Qualsiasi intervento volto a migliorare le condizioni di vita - sia in senso economico, abitativo, culturale, - rivolto nei confronti di un'utenza disagiata, o nei



confronti di un territorio definito, come un quartiere, è indubbiamente anche azione di prevenzione criminale. Garantire un'abitazione e un lavoro ai nuovi immigrati certo aiuta alla integrazione sociale degli stessi nella città; investire in corsi di formazione professionale è utile alla integrazione dei giovani nel mondo del lavoro; organizzare attività ricreative e sportive, può servire ad allontanare i giovani dalla strada; interessarsi nel recupero sociale dei detenuti attraverso una azione di assistenza post-penitenziaria, è qualche cosa che può contrastare gli effetti criminogeni del carcere. Tutto vero: ma quanto ciò possa tradursi in azione di prevenzione - in minore criminalità - nessuno mai potrà saperlo. Purtroppo la non verificabilità degli effetti preventivi di questo tipo di azione sociale finisce per delegittimare l'azione stessa: infatti, anche se probabilmente in grado di produrre sicurezza, difficilmente è in grado di produrre sentimenti collettivi di sicurezza. La crisi spesso sofferta da questa strategia preventiva in buona parte dipende, nelle difficoltà economiche dello stato sociale, dalla circostanza che essa non incontra consenso sociale proprio perchè, "non appare" immediatamente utile a garantire più sicurezza sociale.

A questo punto è doveroso però chiedersi quale strategia preventiva sia effettivamente verificabile sotto il profilo dei risultati, considerato anche il persistente e non superabile ostacolo posto dal problema della cifra oscura della criminalità. D'altra parte non ci sembra soddisfacente misurare l'efficacia di un intervento preventivo solo con riferimento al contenimento o meno dei sentimenti soggettivi di insicurezza. Si tratta forse di cercare di articolare il problema della sicurezza all'interno del nesso tra ridefinizione di sistemi di relazione e diffusione di diversi riferimenti culturali, senza assolutizzazioni conoscitive e interpretative.

## LE CONDIZIONI ESSENZIALI PER UN APPROCCIO CORRETTO AL TEMA DELLA SICUREZZA

Come oggi si constata a livello internazionale, la maggior parte delle politiche di prevenzione naviga tra un eccesso di specializzazione e una grande genericità. Infatti: le azioni di prevenzione situazionale, in quanto dirette verso i criminali e devianti virtuali nel tentativo di influenzare positivamente le loro condotte, finiscono per sviluppare una strategia puramente "difensiva"; al contrario, le azioni sociali di prevenzione rischiano di essere "offensive", ma non mirate, in quanto aggrediscono un disagio sociale ampio, lenibile, ma difficilmente risolvibile; e soprattutto non possono dare prova di efficacia preventiva nei confronti del delitto. Pensiamo che la oramai vasta letteratura critica sulla prevenzione possa offrire alcuni validi contributi alla discussione, per quanto non ancora risolutivi della questione. Cominciamo intanto con fare tesoro di alcune acquisizioni critiche.

A) Così come è oramai un dato di cultura diffusa che ogni azione di governo del territorio ha un immediato impatto ambientale con determinati costi, così si tratta di produrre analoga consapevolezza di come altrettanto si produca a livello di ecologia sociale, in termini di produzione di condizioni di maggiore o minore sicurezza. Governare una città vuol dire governare i livelli della sua vivibilità. Non esiste pertanto azione politica e amministrativa che non si traduca anche nella produzione materiale e simbolica di sicurezza e insicurezza.

B) Oggi si concorda che l'azione di prevenzione criminale deve privilegiare la dimen-



sione "locale", la più decentrata possibile: il riferimento più raccomandato è il "quartiere". Ma bisogna intendersi sul significato di questa scelta. Se con essa si vuole negare efficacia ad una strategia preventiva imposta dall'alto, come potrebbe essere una politica nazionale di prevenzione criminale, non si può che convenire. Serie perplessità invece susciterebbe una strategia preventiva che pretendesse di esaurirsi a livello locale. Più corretto invece cogliere l'essenzialità del rapporto tra dimensione locale e dimensione centrale, come potrebbe essere tra un quartiere e la amministrazione comunale e/o regionale, nel senso che l'azione di prevenzione è agita sempre "localmente", ma deve rapportarsi con un "polo centrale" che sia in grado di finanziare, coordinare, correggere e soprattutto indicare le linee strategiche di fondo, nonchè, di valutare l'efficacia dell'azione stessa.

C) L'azione di prevenzione è efficace se in grado di mobilitare la gente. Certo, se con ciò si vuole intendere che intorno all'azione di prevenzione è necessario suscitare ampio consenso sociale. Più prudente deve invece essere il giudizio se si vuole intendere che l'azione di prevenzione deve essere agita sempre direttamente dalla collettività e/o con la collettività interessata. Quantomeno è prudente non farsi eccessive illusioni. Non c'è chi non veda come oggi, in particolare nella grosse concentrazioni metropolitane, sia problematico potere contare sulla condivisione diffusa di quel patrimonio di valori che consente di parlare correttamente di "comunità". E sotto altri aspetti, forse non è neppure auspicabile che questa condivisione si produca. La mobilitazione della gente sui progetti di prevenzione spesso si costruisce sul solo elemento negativo della "paura" della criminalità. E noi sappiamo come non sempre la rappresentazione allarmata del crimine coincida con la realtà. Alcune volte l'allarme è più diffuso tra chi di fatto è meno esposto al rischio di essere vittima; e, altre volte, si

verifica anche il contrario: dove c'è più rischio può esserci meno paura. Insomma: se la paura collettiva della criminalità va presa seriamente in considerazione, non è sulla sola paura che si deve costruire consenso nelle politiche di prevenzione criminale. Bisogna tenere distinta l'azione di prevenzione che cerca di ridurre il rischio criminale, e quindi rendere le città più sicure, e quegli interventi che riescono a fare sentire più sicura la collettività, senza peraltro renderla tale, nella consapevolezza di come le due strategie preventive siano fortemente tra loro connesse: una città obbiettivamente resa più sicura fa sentire più sicura la gente; sentire e vivera una città come più sicura, la rende effettivamente più sicura.

D) Una riflessione più attenta deve essere poi rivolta al ruolo che debbono giocare nelle politiche di prevenzione i servizi sociali, che nella realtà italiana dipendono direttamente dalle amministrazioni locali. Chiamati ad operare essenzialmente sul disagio, i servizi sociali già da tempo si sono confrontati con il mandato di tutela sociale e quindi di prevenzione anche della devianza, che è implicito nell'azione di presa in carico di ogni problematicità. Confronto è il termine esatto: esso infatti dà conto tanto della ineluttabilità quanto della difficoltà di responsabilizzarsi rispetto ad un mandato di tutela sociale dalla devianza e criminalità. Nella cultura degli operatori sociali da sempre la prevenzione è l'obbiettivo principale che orienta l'intervento, in quanto la presa in carico del disagio previene gli effetti sociali negativi del stesso, tra i quali anche la devianza e criminalità. Nel contempo nella cultura diffusa tra gli operatori dei servizi sociali in Italia, la finalità preventiva del proprio operare si esaurisce nel dare una risposta, spesso nel cercare solo una risposta possibile, ai bisogni insoddisfatti di chi manifesta disagio sociale. Ma spesso, così agendo, ove il disagio non venga risolto, rimane anche insoddisfatta la domanda sociale di tutela dai possibili effetti del





disagio. In altri termini: la tutela sociale del disagio deve anche coniugarsi con una tutela sociale dal disagio. Da qui l'avvertita necessità di ritematizzare il conflitto insito nell'operatività dei servizi sociali tenendo conto dell'intreccio inscindibile tra "agire sul disagio" e "governare le reazioni sociali" al disagio. E' indubbio che le politiche di nuova prevenzione chiamino gli operatori a responsabilizzarsi nei confronti di questa complessa progettualità.

E) Infine il tema della ricerca. La dimensione locale dell'azione di prevenzione deve essere in grado di servirsi di osservatori locali capaci di registrare attentamente i bisogni e le domande sociali di sicurezza e i mutamenti di queste in ragione del procedere nell'azione di prevenzione. L'osservazione è quindi essenziale all'azione di prevenzione. Nella realtà della nostra regione questi osservatori devono essere "creati" ex-novo. Le difficoltà non sono di piccolo conto, e non solo di tipo economico: che tipo di osservazione, quale ricerca e su che cosa, sono questioni che presentano elevata problematicità. In primo luogo: è possibile che un osservatorio locale sulla criminalità registri la "criminalità reale"? Certo un osservatorio locale deve superare la registrazione della sola criminalità "apparente", quella che ci viene fornita dalla statistica di polizia e giudiziaria, che più che informarci sulla criminalità "nascosta" ci offre indicazioni per altro utili sul funzionamento del sistema della repressione della criminalità. Ricerche sulle vittime sono invece in grado di darci una diversa rappresentazione della criminalità, forse meno distante dalla realtà: una rappresentazione di dimensioni ben più ampie dell'illegalità "ufficialmente" conosciuta. Da qui la necessità di operare con la dovuta prudenza per ovviare il pericolo che queste ricerche, una volta che i dati siano socialmente conosciuti, operino da amplificatore dell'allarme sociale. Così come le ricerche sull'opinione della gente in tema di sicurezza sono utili ed

importanti anche se esse spesso riflettono una dimensione pluralista e spesso contraddittoria dei bisogni di sicurezza: la domanda di sicurezza dei commercianti contro il rischio di essere rapinati potrebbe mostrarsi difficilmente compatibile con quella espressa, ad esempio, da una comunità di nuovi immigrati di colore contro il rischio di essere soggetti a violenze di tipo razzista. Eppure, non c'è dubbio, queste osservazioni vanno finalmente compiute, consapevoli dei problemi nuovi che presenta un livello più elevato di conoscenza della complessità della questione criminale. E soprattutto, a nuovi livelli conoscitivi deve corrispondere una adeguata azione preventiva sulla realtà. Da qui una raccomandazione di fondo: bisogna fin da ora operare perchè, questa domanda di conoscenza sulla questione della sicurezza non venga superficialmente soddisfatta da una offerta sociologica di bassa qualità scientifica come è dato peraltro osservare in questo momento storico in Italia dall'uso dei sondaggi sulle preferenze elettorali della gente.

**PRODURRE SICUREZZA  
ATTRAVERSO UNA POLI-  
TICA DI  
PREVENZIONE  
INTEGRATA**

Gli obiettivi da perseguire attraverso un approccio graduale per produrre condizione di sicurezza possono essere sinteticamente indicati negli obiettivi di una politica di prevenzione "integrata". Le politiche di prevenzione si rivolgono, come abbiamo visto, al mutamento di realtà situazionali materiali definite e di norme culturali diffuse: nel primo caso cercando di contenere le opportunità che favoriscono le condotte devianti,



ovvero di potenziare quelle che possono opporvisi; nel secondo caso, incoraggiando lo sviluppo di norme sociali che orientano a comportamenti conformi alla sicurezza. L'azione di prevenzione può essere pertanto di tipo situazionale o di sviluppo sociale. E' situazionale, come abbiamo visto, quando è orientata a rendere più difficile la commissione di azioni devianti, ovvero a rendere più agevole la difesa da parte delle potenziali vittime senza in alcun modo agire sulle cause che producono rischio di devianza e di vittimizzazione. E' invece di sviluppo sociale, quando è orientata a modificare le cause (sociali, culturali, economiche, ecc.) che favoriscono il processo di criminalizzazione e di vittimizzazione. Mutuando il linguaggio medico, la prevenzione si distingue poi in primaria, secondaria e terziaria. Con riferimento alla devianza e alle politiche di prevenzione agibili in un'area geografica ristretta, definiamo: 1 - primaria, le politiche di prevenzione che si rivolgono alla generalità dei/delle residenti del territorio considerato; 2 - secondaria, le politiche di prevenzione dirette nei confronti dei soggetti a rischio, attivo e passivo, di devianza; 3 - terziaria, le politiche di prevenzione nei confronti dei soggetti attivi e passivi di devianza. L'azione di prevenzione può poi essere diversamente definita in ragione del suo orientamento, nel senso che essa può rivolgersi: 1 - a coloro che potenzialmente o realmente sono o possono essere devianti; 2 - alle situazioni che sono o possono favorire azioni devianti; 3 - a coloro che potenzialmente o realmente sono o possono essere vittime di condotte devianti. La combinazione di questi due criteri classificatori determina lo spazio tematico di plurimi progetti di azione di prevenzione; si ha azione integrata di prevenzione quando questi vengono contemporaneamente e sinergicamente agiti. Gli obiettivi da perseguire sono pertanto: - contestualizzare le domande sociali di sicurezza, producendo rappresentazioni sociali più realistiche del pericolo sociale di criminalità; - diversificare le

reazioni sociali ed istituzionali alla criminalità in ragione del rischio sociale di vittimizzazione e dei costi sociali della criminalità; - ricondurre sotto l'egemonia del vocabolario della politica e delle scelte razionali (in primis attraverso l'affermazione del paradigma della riduzione del danno) molte questioni problematiche e conflittuali oggi sconfiniate nell'emotività collettiva e declinate attraverso il vocabolario della paura e della domanda di penalità; - imporre nell'azione politica ed amministrativa un'attenzione particolare di tipo ecologico-sociale: essere in altri termini consapevoli che ogni scelta politica ha comunque una ricaduta in termini di sicurezza.







**A** *d un anno di distanza dall'inizio del progetto, nella primavera del '95, è cominciata una riflessione sugli strumenti normativi ed amministrativi necessari per consolidare l'iniziativa di "Città sicure" dopo una fase volutamente e necessariamente sperimentale. E' così iniziata, con il contributo determinante di Antonio Martino, l'elaborazione di una proposta di legge regionale che*

## UNA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

*viene qui riportata integralmente con l'eccezione del primo paragrafo della relazione di accompagnamento che riprende sinteticamente i contenuti delle "tesi di fondo per una politica della sicurezza nella regione Emilia-Romagna" pubblicate in questo stesso quaderno. Il testo è stato presentato e discusso in sede di Comitato scientifico e trasmesso alla Giunta per il tramite del Presidente.*

**PROGETTO DI LEGGE:  
INIZIATIVE PER IL  
MIGLIORAMENTO DELLE  
CONDIZIONI DI SICUREZZA IN  
EMILIA-ROMAGNA,  
PROGETTO "CITTÀ SICURE"**

**LA RELAZIONE DI  
ACCOMPAGNAMENTO**

**1) Per una politica della sicurezza in Emilia-Romagna (omissis)**

### **2) Caratteristiche essenziali del progetto**

Oggetto del presente progetto è, dunque, un provvedimento legislativo che mira a dare risposte al bisogno sociale di sicurezza e di contrasto della criminalità. Non è un provvedimento che attiene direttamente alla materia della polizia locale, per cui non incide e non interferisce direttamente sulla vigente legislazione regionale di settore in materia di polizia locale (l. 22 gennaio 1988, n. 3) e di servizio volontario di vigilanza ecologica (l. 3 luglio 1989, n. 23). Ne, d'altra parte, è un provvedimento mediante il quale si intende "inventare" una nuova materia di competenza regionale o "sottrarre" competenze allo Stato. Anche se il provvedimento guarda a un campo che richiede riforme profonde, per dare spazio al governo democratico delle comunità locali sulle grandi questioni della sicurezza urbana, la consapevolezza sull'ordine delle competenze e sul fatto che le riforme vanno discusse in parlamento e varate dal parlamento è piena e convinta. Le Regioni, e in particolare la Regione Emilia-Romagna, che da tempo rivolge a questo tema una particolare e impegnata attenzione, possono dare un significativo contributo in proposito assumendo opportune iniziative legislative ai sensi dell'art. 121 Cost.

Il vero è, quindi, che questo progetto è un tassello di una costruzione più ampia a dimensione nazionale, di una prospettiva alla quale la regione Emilia-Romagna intende concorrere facendo ricorso, appunto, al proprio potere di iniziativa legislativa ex art. 121 Cost., e confidando di poter così svolgere un ruolo importante nel dibattito nazionale sulla questione sicurezza.

Il proposito che anima questo progetto è -oltre che attuare, strettamente nell'ambito delle competenze regionali, interventi mirati - soprattutto quello di investire di una ulteriore finalità il complesso delle politiche regionali e locali, nel momento della loro traduzione in scelte, azioni e interventi: ulteriore finalità,



che non riguardi una materia o un gruppo di materie, ma investa variamente tutta l'attività regionale. La quale ben può svolgersi avendo presente la questione sicurezza (che è un aver presente difficile, che implica un complesso di conoscenze, di competenze e di provvedimenti) accanto alle finalità proprie di ciascun intervento o azione. Il proposito che anima questo progetto è, in definitiva, quello di aprire una ulteriore prospettiva alle esistenti e riconosciute competenze regionali, rimanendo strettamente nell'ambito di tali competenze.

Ciò vuol dire -come già anticipato nella conclusione del precedente paragrafo- compiere un salto di qualità rispetto all'incoerente elenco delle materie di cui all'art. 117 Cost. e far assumere alla Regione la rappresentanza generale degli interessi della collettività, per soddisfare, tra le altre, la forte domanda di sicurezza e di contrasto della criminalità. E' uno scarto ulteriore anche rispetto alla ricostruzione dell'elenco delle materie di competenza regionale in settori organici operata dal D.P.R. n. 616 del 1977: uno scarto certamente giustificato e incoraggiato da una linea di tendenza che percorre coerentemente l'elaborazione giurisprudenziale della corte costituzionale. Si può, infatti, leggere una concezione avanzata nell'ambito dei rapporti e dei limiti dell'azione regionale, espressa, in particolare, nelle sentenze nn. 562 e 829 del 1988, sulla base di una ricostruzione dei poteri regionali, che si segnala prima di tutto per il criterio metodologico seguito. La Corte costituzionale, per poter legittimare nella specie l'intervento regionale, esclude, fin dall'inizio delle argomentazioni di diritto, ogni possibilità di ricondurre l'intervento considerato a una materia di competenza regionale, mostrando nettamente di non volersi collegare né all'elenco delle materie dell'art. 117, né al modo in cui queste sono state reinterpretate e aggiornate nel D.P.R. 616. La Corte, invece, prende le mosse direttamente da quella che è la posizione istituzionale della Regione, nella sua veste di ente ad autonomia politica costi-

tuzionalmente garantita, per rispondere a quello che essa dichiara essere l'effettivo problema sottoposto al suo esame (e che, nella specie, era se una Regione potesse disporre a favore di un'altra Regione per motivi di solidarietà sociale). Si tratta di una inversione di prospettiva rispetto all'ordinario metodo seguito nel decidere in tema di ambito e limiti delle attribuzioni regionali: non dalle materie alle attribuzioni e, con ciò, alla posizione istituzionale della Regione, bensì dalla posizione istituzionale della Regione, sinteticamente considerata, alle attribuzioni e quindi a nuovi ulteriori ambiti di materia. La Corte dichiara che sussistono interessi e fini ulteriori rispetto a quelli delle materie: interessi e fini ulteriori in ordine ai quali le Regioni possono provvedere nella loro qualità di "enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate" soggiungendo subito dopo che tale "ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività generale" deriva dai principi fondamentali della Costituzione, in specie dall'art. 5, secondo i quali le autonomie costituiscono "una parte essenziale della articolazione democratica dell'ordinamento" precisando infine che a questa stregua compete a ciascuna istituzione di autonomia partecipare "nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui" essa è capace all'adempimento delle finalità fondamentali della Costituzione, non potendo rilevare in contrario gli ordinari limiti di materia e di territorio, non potendosi, in sintesi, configurare la Regione come una monade.

Per altro verso, l'estensione delle competenze regionali oltre gli ordinari limiti della materia e del territorio è stata giustificata in considerazione della funzione strumentale degli interventi o compiti considerati all'adozione di provvedimenti di competenza regionale, funzione strumentale che vale a tener distinti i piani di competenza statale e regionale. Si tratta, ad esempio, del caso, che presenta analogie rispetto all'oggetto di questo progetto, di una legge approvata dall'assemblea regionale sici-



liana, con la quale si era provveduto a costituire una commissione d'inchiesta sul fenomeno mafioso, di cui la Corte costituzionale, con sentenza n. 4 del 1991, ha riconosciuto la legittimità. Su analogo oggetto possono essere richiamate la l.r. della Sardegna 27 luglio 1987, n. 33, con la quale è stata prevista "l'istituzione di una Commissione speciale per una indagine conoscitiva sulla condizione economica e sociale delle zone della Sardegna interessate da particolari fenomeni di criminalità e violenza"; la l.r. della Puglia 6 maggio 1991, n. 4, con la quale è stata prevista "l'istituzione di una commissione speciale per favorire la conoscenza e la prevenzione dei delitti di tipo mafioso, camorristico e di natura simile nella regione Puglia"; la l.r. della Calabria 15 gennaio 1986, n. 2, recante "provvedimenti a favore delle scuole e delle Università calabresi per contribuire allo sviluppo della coscienza civile e democratica nella lotta alla criminalità"; la l.r. della Lombardia 25 marzo 1980, n. 34, con la quale sono stati previsti "interventi culturali e di informazione della Regione per contribuire alla lotta contro il terrorismo, la criminalità e la violenza"; la l.r. della Campania 25 agosto 1989, n. 14, con la quale è stata prevista "l'istituzione del servizio per le politiche giovanili e del forum regionale della gioventù".

A questo punto occorre accennare a una contestazione che è stata di recente mossa a una legge regionale (n. 250/ 1995) -approvata dal consiglio regionale, allo scadere della passata legislatura, nella seduta dell'8 marzo 1995-, con la quale è stato istituito un fondo di sostegno a favore delle associazioni delle vittime di reati di violenza, finalizzato alla erogazione di un contributo annuale a favore delle associazioni delle vittime o dei familiari delle vittime di reati di violenza, residenti in Emilia-Romagna. La legge è stata rinviata a nuovo esame del consiglio regionale, ai sensi dell'art. 127 Cost., in base al rilievo che essa eccederebbe la competenza regionale in materia di beneficenza pubblica in caso di delitti,

competenza che, ai sensi dell'art. 23, lett. a) del D.P.R. n. 616 del 1977, è limitata alla "assistenza economica a favore di famiglie bisognose di detenuti e vittime del delitto". La contestazione appare incredibile più che manifestamente priva di fondamento. Se si leggono le disposizioni che rilevano in proposito si scopre agevolmente che quella che viene definita nell'atto di rinvio competenza regionale in materia di beneficenza in caso di delitti è materia di assistenza sociale *tout court*, di esclusiva competenza regionale. L'art. 22 del D.P.R. 616, infatti, individua la materia della beneficenza pubblica, precisando che essa comprende "tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in danaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale". Si tratta di una identificazione della materia realizzata -in conformità al primo dei criteri direttivi dettati dalla legge delega n. 382 del 1975, all'art. 1, comma 3, n. 1)-, "per settori organici, non in base alle competenze dei ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che [le materie] hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina e una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale".

L'identificazione della materia così effettuata viene ulteriormente precisata, per così dire, in negativo, nell'art. 24, dove sono tassativamente elencate le funzioni di competenza dello Stato. L'art. 23, che si interpone, specifica -



per fugare ogni dubbio in merito alla sussistenza della competenza regionale- che appartengono alla materia della beneficenza quattro ordini di funzioni che possono essere considerate di confine, in quanto attinenti con la materia dell'ordine pubblico (l'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto; l'assistenza post-penitenziaria; gli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile; gli interventi di protezione sociale contro lo sfruttamento della prostituzione). L'art. 23 è, quindi, una norma essenziale nell'opera di identificazione della materia di competenza regionale, con riferimento a "materie" di confine, da includere nell'ambito della competenza regionale. Esso ha lo scopo di completare il trasferimento delle competenze alle Regioni, correggendo quello effettuato in modo parziale e ridotto, con la famigerata tecnica dei ritagli, dai decreti del 1972. Una volta identificata la materia, la competenza legislativa regionale si esplica, secondo costituzione, in conformità alla normazione di principio dello Stato. Sotto questo aspetto, altro è l'esistenza di un principio fondamentale, altro la sua esatta configurazione, specialmente quando all'individuazione del principio occorre pervenire "desuendolo" da una legislazione esaustiva, che, oltre al principio, esprime pure il suo svolgimento di dettaglio. La Corte costituzionale insiste da tempo (a partire, ad esempio, dalle sentenze n. 249 del 1976 e 36 del 1977) sulla necessità logica di distinguere l'esistenza del principio fondamentale, del quale nella fattispecie non si debba dubitare, dalla sua esatta configurazione, in quanto trattasi di distinzione che vale a legittimare, in sede regionale, significative varianti alla originaria espressione letterale della norma statale da cui il principio è espresso.

## ILLUSTRAZIONE DELL'ARTICOLATO

### 3) Finalità, interventi e organizzazione in generale (artt. 1 e 4)

Il progetto si compone di 5 articoli e presenta una struttura compatta, che risulta delineata compiutamente, in tutti i suoi aspetti essenziali, negli articoli 1 e 4. I quali definiscono la finalità della legge, individuano gli interventi per l'attuazione della finalità assunta e provvedono in ordine alla definizione delle linee generali e di indirizzo degli interventi medesimi e dei programmi da realizzare, nonché alla determinazione degli obiettivi da perseguire. L'art. 1, inoltre, nel quarto e ultimo comma, delinea gli aspetti essenziali dell'organizzazione ritenuta necessaria per l'attuazione della legge, mentre elementi fondamentali di tale organizzazione sono specificati negli articoli 2 e 3. L'art. 5 concerne l'aspetto finanziario del provvedimento.

La finalità del provvedimento, di cui si è ragionato nel precedente paragrafo, è affermata nel primo comma dell'art. 1, dove è disposto che la Regione deve indirizzare la propria azione al soddisfacimento del bisogno sociale di sicurezza delle comunità e di ogni singola persona, nonché di contrasto della criminalità. Tale finalità è pure evocata dallo statuto regionale, che (art. 2, comma 3, lett d), richiamato nel progetto), pone tra le finalità politiche e sociali che la Regione deve perseguire anche quella di realizzare un sistema di sicurezza sociale globale e integrato: laddove le qualificazioni di globalità e integralità del sistema comprendono sicuramente ogni aspetto della sicurezza sociale e non soltanto quelli legati alla tutela della salute e all'assistenza sociale. Peraltro, si ha cura di precisare che l'azione regionale così finalizzata deve attenersi strettamente alle competenze proprie o delegate, nell'ambito circoscritto dalle norme della presente legge, che è un ambito prevalentemente



di indirizzo e finanziario. Per questo, nel primo comma, si ha pure cura di disporre che l'azione regionale dovrà svolgersi in collaborazione con gli enti locali (per aggiungere immediatamente, in apertura del successivo secondo comma, che dovrà essere ricercata anche la più ampia collaborazione con i competenti organi dello Stato).

Il secondo comma dell'art. 1 stabilisce che tale finalità si realizza, ricercando, come si è appena detto, la più ampia collaborazione con i competenti organi dello Stato, mediante una triplice serie di interventi. In primo luogo, interventi preventivi consistenti in azioni volte a dare, al di fuori degli strumenti repressivi, soluzione al problema della sicurezza cittadina. Tali interventi devono essere programmati d'intesa con gli enti locali, anche attraverso il coinvolgimento delle formazioni sociali operanti nella società civile. Le azioni conseguenti devono essere coordinate col complesso degli interventi di competenza regionale e locale, e in particolare con quelli relativi agli strumenti urbanistici, alle infrastrutture urbane, ai trasporti pubblici, al traffico, ai servizi scolastici, alla formazione professionale, alle attività culturali e del tempo libero, al commercio, all'assistenza sanitaria e sociale, al fine di produrre maggiore sicurezza.

Un'altra serie di interventi riguarda il sostegno alle vittime del reato e alle categorie esposte a rischio di danni per il prodursi di reati, nonché la promozione e l'incentivazione delle associazioni di volontariato che operano prevalentemente a favore delle vittime reali o potenziali di reati, promuovendo interventi di carattere preventivo, risarcitorio o di sostegno, servizi di appoggio nel processo, centri e forme di tutela, anche di tipo legale o mutuo-assicurativo.

Infine, sono previsti interventi di promozione, coordinamento e sostegno di progetti locali concernenti esperienze di prevenzione integrata, caratterizzate da forte coinvolgimento delle comunità locali al fine di migliorare le condi-

zioni di sicurezza e di vivibilità dei territori interessati.

Tali interventi, nelle loro linee generali e di indirizzo, ai sensi di quanto previsto nel terzo comma, saranno ulteriormente definiti dal consiglio o dalla giunta regionale. Dal consiglio, mediante atti propriamente regolamentari, stante la riserva al consiglio stabilita dall'art. 121 cpv Cost.; dalla giunta, mediante atti a contenuto sostanzialmente normativo, ovvero con contenuto generale di indirizzo o direttiva. La natura degli atti giuntali è definita (e prescritta) mediante il richiamo all'art. 1, lett. a) e b) del d. lgs. 13 febbraio 1993, n. 40 e successive modificazioni, che definisce, appunto, tali categorie di atti per disporre il loro assoggettamento al controllo della commissione statale.

La predisposizione degli atti è coordinata dal comitato di direzione, costituito, in forza della recente novella di cui all'art. 37 della l.r. n. 31/1994, dai direttori generali della Regione. Si tratta di una prima attuazione degli articoli 1 e 2 della l.r. sulla dirigenza n. 41/1992, che intendono attuare il principio della separazione tra politica e amministrazione, distinguendo le funzioni della direzione politica -volte alla fissazione degli obiettivi da perseguire e alla definizione dei programmi da realizzare, nonché all'emanazione delle direttive generali per la relativa attuazione e la verifica dei risultati conseguiti (art. 1)- dalle funzioni della direzione tecnica, consistenti nella gestione delle attività per la realizzazione degli obiettivi e dei programmi approvati. L'attuazione del presente progetto è in buona misura legata alla capacità di risposta degli apparati di settore e dei loro dirigenti. Pertanto, la netta distinzione tra le prescrizioni, gli atti di indirizzo, i programmi e gli obiettivi, da una parte, e le conseguenti azioni amministrative dall'altra, compresa la puntuale predisposizione degli atti in cui si traducono le proposte, sono condizioni essenziali per l'attuazione del presente provvedimento.





Il quarto e ultimo comma dell'art. 1 dispone in ordine alla struttura organizzativa deputata all'attuazione della legge. Si tratta di una struttura complessa, costituita presso la presidenza della giunta regionale. Gli elementi di tale struttura sono: quella propriamente amministrativa, il comitato tecnico-scientifico e il centro di documentazione, dei quali si occupano, rispettivamente, gli articoli 2 e 3. Per quanto concerne la struttura amministrativa, la previsione legislativa (art. 1, comma 4, primo periodo) ha essenzialmente lo scopo di stabilire che per l'attuazione della presente legge dovrà essere costituita una apposita struttura e, quindi, che tale attuazione non potrà essere affidata a strutture già esistenti. Altro non occorre, poiché ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l.r. sull'organizzazione n. 44 del 1994, così come sostituito dall'art. 41 della l.r. n. 41/1994, le strutture amministrative regionali (direzioni generali, servizi, uffici e uffici speciali) sono costituite con atti della giunta regionale, che ne definiscono contestualmente le competenze. Si può rilevare che, di norma, il criterio su cui si basa l'organizzazione regionale è che l'incardinamento delle strutture e il loro rapporto con gli organi di direzione politica non sono determinati con legge, bensì in sede amministrativa: secondo la prassi, in occasione dell'insediamento della giunta, col primo atto, volto a determinare in dettaglio gli incarichi dei singoli assessori, si realizza questo scopo facendo riferimento alle competenze dei servizi. Questa deroga si giustifica e, anzi, è imposta dalla rilevanza che si intende dare agli interventi previsti dalla presente legge, una rilevanza volta a connotare l'azione complessiva della Regione (legislativa, programmatica e finanziaria) e non a definire una nuova materia.

#### **4) Il comitato tecnico-scientifico (art. 2).**

Il comitato tecnico-scientifico è responsabile del coordinamento tecnico e scientifico delle ricerche ed è organo di consulenza della giun-

ta regionale per l'elaborazione e la valutazione dei programmi, dei progetti, degli interventi e delle azioni volte a realizzare le finalità di cui alla presente legge. Esso è tenuto a presentare annualmente, al presidente della giunta regionale, un rapporto sulla sicurezza in regione.

Il comitato è costituito dalla giunta regionale, che a tal fine ne determina la composizione e nomina il coordinatore e i singoli componenti. La composizione del comitato non è quindi prevista dalla legge, che pur ne stabilisce la durata triennale, ma è demandata agli atti (triennali) di nomina effettuati dalla giunta. Ciò serve per mettere a disposizione della giunta uno strumento duttile. La giunta ha peraltro l'obbligo di motivare in ordine alla composizione (e non alla scelta dei singoli componenti, la cui motivazione sta nell'indicazione della rispettiva competenza tecnico-scientifica), e ciò vale pure a contenere il numero dei componenti, in quanto la motivazione non potrà non riferirsi anche all'aspetto quantitativo. I componenti del comitato sono nominati in deroga al procedimento di nomina di cui al capo II della l.r. 27 maggio 1994, n. 24, volto, com'è noto, soprattutto a dare pubblicità alle nomine che gli organi della regione sono tenuti ad effettuare, al fine di sollecitare proposte di candidature. La deroga è resa (formalmente) necessaria per il fatto che i membri del comitato dovranno essere in possesso di specialissime competenze tecnico-scientifiche, che la giunta si dovrà preoccupare di reperire, sollecitandone la collaborazione, e che non si riuscirebbe a procurare con un generico avviso pubblico, così come è previsto dal procedimento cui si intende derogare.

Il presidente della giunta regionale può integrare il comitato con dipendenti regionali addetti ai servizi interessati alle attività dello stesso. L'integrazione può essere evidentemente effettuata in qualsiasi momento, in relazione a specifiche esigenze. Per la conseguente necessità di poter provvedere sollecitamen-



te, la competenza ad integrare non è simmetricamente attribuita alla giunta, bensì al suo presidente. Va da sé, peraltro, che la stessa giunta potrà integrare il comitato all'atto della sua nomina, e che il presidente della giunta procederà, eventualmente, alle sostituzioni e alle successive integrazioni nel corso del triennio.

### **5) Il centro di ricerca e documentazione (art. 3)**

Il centro di ricerca e documentazione cura l'attività di ricerca collegata all'attuazione delle attività programmate di cui all'art. 4; cura la raccolta e la tenuta della documentazione e delle informazioni; provvede alla loro periodica diffusione e garantisce l'accesso ai soggetti interessati; adempie a compiti particolari che gli siano affidati ai sensi dell'art. 4. Per adempiere ai propri compiti, il centro si collega con le principali banche dati dell'Università e di altri Istituti di ricerca.

Il centro è costituito presso la presidenza della giunta regionale e opera in conformità agli indirizzi proposti dal comitato tecnico-scientifico. Va sottolineato il rapporto tra comitato e centro di ricerca, rapporto che è caratterizzato da un potere di proposta e non precettivo del comitato, le cui proposte, pertanto, dovranno essere mediate o direttamente dal centro o dagli organi di governo regionale.

Si indicano comunque fin d'ora due impegni prioritari per l'attività del centro. Da un lato la raccolta sistematica di quanto viene realizzato in Italia dal sistema regionale e dal sistema delle autonomie locali con la finalità di migliorare le condizioni di sicurezza delle diverse comunità e di contrastare la criminalità. Dall'altro la realizzazione di un sistema permanente di monitoraggio, riferito al territorio regionale, in grado di valutare gli eventuali elementi di conflittualità e di intolleranza derivanti dalla compresenza di diverse etnie e religioni.

### **6) Risorse (art. 5)**

L'art. 5 prevede l'istituzione di un apposito fondo, per far fronte agli interventi previsti dalla presente legge, che sarà dotato della necessaria disponibilità in sede di approvazione della legge annuale di bilancio. Sul relativo capitolo potranno affluire anche eventuali risorse messe a disposizione da soggetti diversi dalla Regione per attività di ricerca e azioni di comune interesse.

### **Art 1, finalità e organizzazione.**

## L'ARTICOLATO

1) La regione Emilia-Romagna, al fine di realizzare un sistema globale integrato di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 2 comma 3 lett. d) dello statuto, indirizza la propria azione, attenendosi strettamente alle competenze proprie o delegate, al soddisfacimento del bisogno sociale di sicurezza delle comunità e di ogni singola persona, nonché di contrasto della criminalità, secondo le norme della presente legge e in collaborazione con gli enti locali.

2) La finalità dichiarata nel comma 1 si realizza, ricercando la più ampia collaborazione con i competenti organi dell'amministrazione dello Stato, mediante:

a) interventi preventivi, programmati d'intesa con gli enti locali, consistenti in azioni volte a dare, al di fuori degli strumenti mediante i quali si esercita in modo esclusivo la competenza dello Stato, soluzione al problema della sicurezza cittadina, anche attraverso il coinvolgimento delle formazioni sociali operanti nella società civile. Tali azioni sono coordinate col complesso degli interventi di competenza regionale e locale, e in particolare con quelli relativi agli strumenti urbanistici, alle infrastrutture urbane, ai trasporti pubblici, al traffico, ai servizi scolastici, alla formazione





professionale, alle attività culturali e del tempo libero, al commercio, all'assistenza sanitaria e sociale, al fine di produrre maggiore sicurezza;

b) interventi di sostegno alle vittime del reato e di categorie esposte a rischio di danni per il prodursi di reati, di promozione e incentivazione delle associazioni di volontariato che operano prevalentemente a favore delle vittime reali o potenziali di reati, promuovendo interventi di carattere preventivo, risarcitorio o di sostegno, servizi di appoggio nel processo, centri e forme di tutela, anche di tipo legale o mutuo-assicurativo.

c) interventi di promozione, coordinamento e sostegno di progetti locali concernenti esperienze di prevenzione integrata, caratterizzate da forte coinvolgimento delle comunità locali al fine di migliorare le condizioni di sicurezza e di vivibilità dei territori interessati.

3) La giunta regionale, determina le linee generali di definizione e di indirizzo degli interventi previsti nel precedente comma 2, ai sensi dell'art. 1, lett. a) e b) del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40 (Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni), modificato con decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 479.

4) La struttura di cui la giunta si avvale per l'attuazione della presente legge è costituita presso la presidenza della giunta regionale. La giunta si avvale, altresì, di un comitato tecnico-scientifico e di un centro di ricerca e documentazione pure costituiti presso la presidenza.

#### **Art 2, il comitato tecnico-scientifico.**

1) Il comitato tecnico-scientifico è responsabile del coordinamento tecnico e scientifico delle ricerche ed è organo di consulenza della giunta regionale per l'elaborazione e la valutazione dei programmi, dei progetti, degli interventi e delle azioni volte a realizzare le finalità di cui alla presente legge. Dura in carica

tre anni ed è nominato dalla giunta regionale in deroga al procedimento di cui al capo II della L.R. 27 maggio 1994, n. 24, dalla giunta regionale. Col medesimo atto è altresì nominato il coordinatore del comitato.

2) Con l'atto di nomina la giunta regionale determina motivatamente la composizione del comitato, stabilisce le modalità di funzionamento e i compensi dovuti ai suoi componenti. Il comitato può essere integrato, con atti del presidente della giunta regionale, da dipendenti regionali addetti a servizi interessati ai compiti del comitato stesso.

3) Il comitato presenta annualmente al presidente della giunta un rapporto sulla sicurezza in regione.

#### **Art 3, il centro di ricerca e documentazione.**

1) Il centro di ricerca e documentazione cura l'attività di ricerca collegata all'attuazione delle attività programmate di cui all'art. 4; cura la raccolta e la tenuta della documentazione e delle informazioni; provvede alla loro periodica diffusione e garantisce l'accesso ai soggetti interessati; adempie a compiti particolari che gli siano affidati ai sensi dell'art.4. Per adempiere ai propri compiti, il centro si collega con le principali banche dati.

2) Il centro è costituito presso la presidenza della giunta regionale e opera in conformità agli indirizzi proposti dal comitato tecnico-scientifico.

#### **Art. 4, programmi e obiettivi.**

1) La giunta regionale, ai sensi dell'art. 1 della L.R. 19 novembre 1992, n. 41 (Disciplina della dirigenza regionale), definisce i programmi da realizzare e fissa gli obiettivi da perseguire per l'attuazione della presente legge, emanando le direttive generali per l'attuazione dei programmi, il raggiungimento degli obiettivi e la verifica dei risultati conse-



guiti, che sono svolti ai sensi dell'art. 2 della detta L.R. n. 41/ 1992, sotto l'indirizzo e il coordinamento della giunta e degli assessori competenti per materia, ai sensi dell'art. 19, lett. *d*), dello statuto. La giunta delibera annualmente, entro il mese di dicembre dell'anno che precede quello di riferimento, sulla base delle proposte del comitato tecnico-scientifico. Restano ferme le competenze del consiglio regionale ai sensi dell'art. 7 dello statuto.

2) La predisposizione degli atti di cui al comma 1 è coordinata dal comitato di direzione previsto dall'art. 3 della L.R. n. 41/1992 o da un gruppo ristretto del comitato stesso costituito dai direttori generali interessati.

#### **Art. 5, Risorse.**

1) Agli interventi previsti dalla presente legge si provvede mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio di previsione di un apposito capitolo che verrà dotato della necessaria disponibilità in sede di approvazione della legge annuale di bilancio a norma di quanto disposto dall'art. 11, comma 1, della L.R. 10 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna) e successive modificazioni e integrazioni. Tale capitolo costituisce il fondo per le attività di cui alla presente legge. Su tale capitolo confluiscono anche eventuali risorse finanziarie rese disponibili da soggetti diversi dalla Regione per attività di ricerca e azioni di comune interesse.





I rapporti annuali rappresentano un impegno permanente nell'ambito di "Città sicure" e in particolare un impegno del comitato scientifico. Il rapporto per il 1995 rappresenta una prima sperimentazione da cui trarre indicazioni utili per un progressivo affinamento. La struttura dei rapporti sarà sostanzialmente costante riproducendo quanto previsto per il primo rapporto.

## I RAPPORTI ANNUALI

La prima parte dei rapporti è intesa come ricostruzione del quadro generale della situazione emiliano-romagnola. Si basa su un'attività permanente di ricerca al fine di cogliere l'evoluzione nel tempo delle problematiche connesse con la sicurezza. Si articola su tre sezioni ed è allo studio la possibilità di realizzarne una quarta. La prima si riferisce al profilo statistico della criminalità in Emilia-Romagna; la seconda vuole descrivere l'articolazione delle problematiche locali nella percezione dei sindaci della regione; la terza l'atteggiamento soggettivo dei cittadini emiliano-romagnoli; la quarta vorrebbe essere riferita ai costi della sicurezza.

La seconda parte è costituita da una serie di approfondimenti tematici che si salderanno nel tempo con gli esiti dell'attività di ricerca su singoli temi.

La terza, di particolare rilievo, contiene le raccomandazioni che il comitato scientifico unitariamente rivolge annualmente al governo regionale.

### SCHEDA N°1- "LA CRIMINALITÀ IN EMILIA-ROMAGNA. UN PROFILO STATISTICO"

#### **Informazioni.**

I dati sono stati raccolti da diverse fonti fra aprile e giugno del 1995; di particolare importanza l'obiettivo di rendere sistematica l'acquisizione dei dati di base Istat nell'ambito dei rapporti istituzionali esistenti fra la regione e l'istituto. Coordina questa sezione di attività Marzio Barbagli.

#### **Obiettivi.**

L'obiettivo generale di questa sezione del rapporto è quello di offrire una rappresentazione essenziale, ma, per quanto possibile, accurata della situazione della criminalità in Emilia - Romagna nelle sue dimensioni spaziali e temporali, a partire da un'analisi critica delle informazioni già esistenti. Tale rappresentazione, che cercherà di avvicinarsi il più possibile alla massa di eventi che costituiscono la criminalità reale, essendo basata su dati di tipo quantitativo, integra compiutamente l'insieme del rapporto, che nelle sue altre sezioni fondamentali si concentra invece su dati provenienti da rilevazioni della soggettività.

L'obiettivo della rappresentazione quantitativa dei fenomeni criminali nel territorio regionale è perseguito attraverso un'analisi delle statistiche della criminalità e della delittuosità e dei dati, peraltro ancora molto parziali e limitati, emergenti dalle inchieste di vittimizzazione. Oltre ad un quadro generale della criminalità come essa emerge da queste fonti, un ulteriore e più specifico obiettivo è quello di offrire alcuni fondamentali elementi conoscitivi relativamente a tre forme di comportamento criminoso: omicidi, furti e rapine. Nel caso degli omicidi siamo di fronte ad una tipologia di reato che viene realisticamente rappresentata



dal dato statistico; nelle altre due ipotesi l'indagine consente di ottenere informazioni su tipologie di reato di estrema diffusione e di particolare rilevanza rispetto ai temi della sicurezza urbana.

**SCHEDA N°2-**  
**"LA PERCEZIONE DELLE**  
**PROBLEMATICITÀ**  
**SOCIALI DA PARTE**  
**DEGLI AMMINISTRATORI**  
**LOCALI"**

**Informazioni.**

I dati di base sono stati raccolti fra gennaio e maggio 1995 tramite questionario inviato ai 340 sindaci dell'Emilia-Romagna ed ai presidenti di circoscrizione dei comuni capoluogo. Con otto dei nove sindaci dei comuni capoluogo sono state realizzate interviste in profondità. Coordina questa sezione di attività Massimo Pavarini.

**Obiettivi.**

L'indagine ha come obiettivo quello di ricostruire il quadro dei fenomeni che presentano, nelle percezioni degli amministratori locali, le maggiori problematiche, mettendo così in luce aspetti significativi dei temi della sicurezza urbana, quali: a) la differenza di problematicità nelle diverse aree regionali; b) come i diversi fenomeni, dal disagio sociale ai problemi di criminalità organizzata, vengono interpretati e letti da un amministratore locale; c) la consapevolezza, o meno, del ruolo delle politiche di governo complessivo del territorio nella gestione di problemi di sicurezza; d) come gli amministratori locali recepiscono e interpretano i fenomeni di allarme sociale presenti nel loro territorio.

**SCHEDA N°3-**

**"LO STATO DELLA SICU-**  
**REZZA IN**  
**EMILIA-ROMAGNA NELLA**  
**PERCEZIONE DELLA CIT-**  
**TADINANZA"**

**Informazioni.**

I dati di base sono stati raccolti nel maggio 1995 tramite interviste telefoniche rivolte ad un campione di 1.500 persone. Coordina questa sezione di attività Giuseppe Mosconi.

**Obiettivi.**

L'indagine si pone l'obiettivo di rilevare e decodificare il senso di sicurezza/insicurezza diffuso in un campione rappresentativo di cittadini emiliano-romagnoli, individuando le variabili che concretamente lo determinano, nello specifico della realtà territoriale e delle condizioni soggettive in cui si manifesta. Gli elementi conoscitivi che ci si propone di raccogliere riguardano i seguenti temi: a) il senso di sicurezza in relazione ai problemi che preoccupano maggiormente il campione intervistato; b) il senso di sicurezza con riferimento alla paura di subire determinati reati; c) i comportamenti preventivi/difensivi assunti; d) le opinioni sulle cause della criminalità; e) le opinioni sugli strumenti di reazione o di prevenzione, in particolare relativamente al ruolo degli enti locali.

La ricostruzione accurata di questi elementi consentirà di elaborare ipotesi di intervento che tengano diversamente conto del senso di insicurezza a seconda che esso sia maggiormente determinato da condizioni oggettive o sia la proiezione di stati soggettivi o di modelli culturali diffusi.



**P**arallelamente alle attività finalizzate alla stesura del rapporto annuale sulla sicurezza nella regione Emilia-Romagna, sono stati avviati programmi di ricerca su temi specifici. Lo stato delle conoscenze sui problemi connessi alla sicurezza delle città è, nel nostro paese, ad una fase ancora preliminare; si riscontra infatti una forte carenza di ricerche empiriche laddove l'elaborazione teorica ha

## L'ATTIVITÀ DI RICERCA

invece raggiunto rapidamente un alto livello di approfondimento, come d'altronde è nella tradizione della criminologia e della sociologia giuridico-penale italiana. Da questa constatazione, e dalla necessità di fondare su dati attendibili le riflessioni e le ipotesi di intervento a favore della sicurezza nelle città, nascono alcuni filoni di ricerca su temi individuati come particolarmente significativi. Si tratta quasi sempre di ricerche-azione, finalizzate all'individuazione di interventi e di proposte, e già in grado, nel loro realizzarsi, di configurarsi come momenti di prevenzione, soprattutto attraverso la mobilitazione delle comunità coinvolte e dei soggetti interessati.

Al di là della diversità degli oggetti di indagine, le ricerche avviate presentano riferimenti comuni, sia sul piano dei principi che le guidano, sia sul piano della metodologia e delle modalità operative di realizzazione. Com'è evidente, tutte le ricerche ruotano attorno al tema della costruzione, della fondatezza, delle ragioni e delle trasformazioni dei sentimenti di sicurezza e di insicurezza nel territorio regionale. Questo nucleo centrale, condiviso, viene però affrontato da prospettive diverse, nel tentativo, che rappresenta uno dei principi di fondo dell'intera attività di "Città sicure", di articolare e ricostruire il tema della sicu-

rezza cittadina al di fuori di una omologante genericità, come la "sicurezza di tutti". Questa scelta esprime la convinzione che sia diversa non solo l'esposizione al rischio dei diversi soggetti, delle diverse comunità, ma anche la percezione soggettiva dei rischi stessi.

L'attenzione alla diversità dei soggetti che manifestano bisogni di sicurezza ha favorito una scelta, che potremmo definire di co-promozione delle ricerche stesse. Ogni iniziativa avviata vede infatti la presenza attiva nelle diverse fasi di realizzazione e nel finanziamento, di numerosi soggetti: altre autonomie locali, in particolar modo i Comuni dell'Emilia-Romagna, altre istituzioni statali decentrate, sindacati dei lavoratori e associazioni d'impresa, associazioni del volontariato, organizzazioni formali e informali di cittadine e di cittadini.

A riprova ulteriore del taglio trasversale del progetto, numerose sono le collaborazioni avviate all'interno dello stesso ente regionale, sia con altri assessorati e servizi (riforme istituzionali, politiche sociali, pari opportunità, turismo) sia, soprattutto, con il servizio informativo della Regione che ha collaborato alla progettazione e curato l'elaborazione dei dati relativi ad alcune delle ricerche avviate. Quest'ultima scelta operativa contribuisce alla omogeneità e alla coerenza delle scelte metodologiche nella raccolta e nella elaborazione dei dati oggettivi.

Rimane infine da sottolineare il ruolo di validazione scientifica dell'attività di ricerca nel suo complesso assunto dal comitato scientifico di "Città sicure": ogni ricerca viene infatti presentata e discussa, sul piano delle ipotesi, dei contenuti, delle metodologie, nelle riunioni del comitato. Ciò contribuisce non solo ad arricchire il momento progettuale e la costruzione degli strumenti di ricerca, ma a garantire il coordinamento e la coerenza di tutto l'attività.



**SCHEDA N°1-  
"ABUSIVISMO  
COMMERCIALE SULLA  
RIVIERA EMILIANO-ROMA-  
GNOLA"**

**Informazioni.**

Alla ricerca, promossa dalla Regione e dall'Unioncamere, partecipano l'Anci e la Lega delle Autonomie, Confcommercio e Confesercenti, i sindacati Confederati, la Consulta per l'e/immigrazione. L'attività è cofinanziata dalla Regione e dall'Unioncamere. La ricerca si articola in quattro sottoprogetti: a) i soggetti del commercio abusivo; b) quadri di sfondo e analisi merceologica dell'offerta abusiva; c) turisti, stili di acquisto e offerta commerciale regolare; d) le conoscenze di polizia e magistratura. Molteplici gli strumenti di indagine. La ricerca è iniziata alla fine del '94, la conclusione è prevista per la primavera del '96. Coordinano la ricerca Raimondo Catanzaro e David Nelken.

**Obiettivi.**

Con questa ricerca si vuole ricostruire un quadro generale di conoscenze sul fenomeno dell'abusivismo commerciale sulla riviera emiliano-romagnola sotto questi diversi profili: a) le caratteristiche del venditore abusivo e quindi le aree di provenienza, le aspettative, le motivazioni, le condizioni di vita, le modalità di sostentamento, le prospettive, l'interazione con i residenti e con i turisti; b) il fenomeno della vendita ambulante, quindi la qualità della merce trattata, i sistemi di approvvigionamento, gli andamenti, l'organizzazione del lavoro; c) l'inquadramento del fenomeno dell'abusivismo nel più generale contesto economico e sociale (andamenti del settore commerciale, regolamentazioni e normative, analisi del mercato di riferimento); d) le conoscenze acquisite sulle reti organizzative, che stanno a monte del fenomeno,

dalla magistratura e dalle polizie. La ricostruzione di questo quadro generale dovrebbe offrire, ai numerosi soggetti coinvolti nella ricerca, una base comune di confronto per valutare la congruenza delle diverse proposte di intervento.

**SCHEDA N°2-  
"LE POLIZIE  
MUNICIPALI IN  
EMILIA-ROMAGNA"**

**Informazioni.**

La ricerca è promossa dalla Regione, progetto "Città sicure" e Assessorato alle riforme istituzionali, e dal Comitato tecnico regionale per le polizie municipali. I dati di base vengono raccolti tramite questionario ad un campione significativo dell'universo regionale degli operatori di polizia municipale e tramite interviste in profondità ai Comandanti dei principali comuni. La ricerca è iniziata alla fine del '94, la conclusione è prevista per l'estate del '95. Coordina la ricerca Massimo Pavarini.

**Obiettivi.**

La ricerca si prefigge innanzitutto l'obiettivo di ottenere un quadro di conoscenze quantitative e qualitative sulle caratteristiche delle forze di polizia municipale dell'Emilia-Romagna che consenta di superare uno stato di conoscenze a tutt'oggi confuso e frammentato, soprattutto in relazione a questi aspetti: a) funzioni, competenze e modalità organizzative delle polizie municipali; b) bisogni e aspettative dei soggetti indagati. Successivamente si tratterà, in base a questo quadro, di elaborare ipotesi di formazione rispondenti ai bisogni emersi e di valutare progetti di riforma organizzativa ed, eventualmente, legislativa delle polizie municipali.





**SCHEDA N°3-  
"SICUREZZA ED  
INSICUREZZA DEI SENZA  
FISSA DIMORA"**

**Informazioni.**

La ricerca è promossa dalla Regione e dall'associazione "amici di Piazza Grande" con la collaborazione della Caritas e del Comune di Bologna. I dati di base sono acquisiti tramite interviste dirette. La ricerca è iniziata alla fine del '94 e si concluderà alla fine del '95. Coordina la ricerca Antonio Roversi.

**Obiettivi.**

La ricerca si propone di ricostruire le condizioni di vita della persone senza fissa dimora, soprattutto dalla prospettiva della loro percezione di sicurezza e insicurezza e, conseguentemente, di analizzare le risposte, le reti di solidarietà, le strategie di sopravvivenza costruite o adottate di fronte ai rischi. Anche in questo caso, la ricerca dovrà consentire l'elaborazione di misure di intervento che rispondano ai bisogni emersi.

**SCHEDA N°4-  
"SICUREZZA E  
DIFFERENZA DI  
GENERE, OVVERO  
L'IN/SICUREZZA  
FEMMINILE"**

**Informazioni.**

Questa iniziativa di ricerca è promossa e finanziata dalla Regione e dai Comuni di Piacenza, Bologna e Ravenna. La ricerca suddivisa in tre sottoprogetti si avvale di strumen-

ti di indagine diversificati: questionari su campioni rappresentativi e interviste in profondità a Piacenza e Ravenna; 24 gruppi di discussione per Bologna. La ricerca è iniziata nel maggio del 1995 e si concluderà nella primavera del 1997. Coordinano la ricerca Tamar Pitch e Carmine Ventimiglia.

**Obiettivi.**

Si tratta, in generale, di ricostruire, attraverso un'ottica di genere, alcuni aspetti relativi ai sentimenti di insicurezza delle donne nelle città, in particolare i rischi, le percezioni soggettive e le strategie preventive/difensive messe in atto. E' obiettivo specifico dell'indagine quello di analizzare e ricostruire la circolarità tra percezione di in/sicurezza e strategie individuali e collettive messe in atto per gestirne gli effetti e ridurre gli esiti. I risultati del lavoro di ricerca dovrebbero poi offrire suggerimenti e spunti per ipotesi di intervento da parte degli enti locali coinvolti, Regione e Comuni che hanno promosso la ricerca.

**SCHEDA N°5-  
"DOMANDA DI  
SICUREZZA DEI  
CITTADINI E  
RISPOSTE DI POLIZIA"**

**Informazioni.**

La ricerca, indirizzata ai nove Comuni capoluogo, è promossa dalla Regione con la collaborazione dei Comuni interessati e con un positivo apprezzamento del Ministero dell'Interno. Gli strumenti di ricerca sono diversificati e vanno dall'analisi quali/quantitativa della domanda e dell'offerta di interventi all'analisi della produzione giornalistica locale sugli stessi temi. La ricerca è iniziata nel giugno del 1995 e si concluderà alla fine dello stesso anno. Coordina la ricerca Salvatore Palidda.



**Obiettivi.**

Questa iniziativa consentirà di raggiungere un insieme di elementi conoscitivi sulle caratteristiche della domanda di sicurezza espressa dai cittadini verso le forze di polizia e, parallelamente, sulle risposte che le forze di polizia offrono. Più precisamente la ricerca permetterà di conoscere le dimensioni quantitative delle richieste che i cittadini rivolgono alle varie polizie presenti sul territorio, i contenuti di tali domande, le variazioni e l'andamento del sentimento di insicurezza così come esso si esprime in tali richieste. L'analisi della risposta consentirà poi di ricostruire aspetti importanti relativi alla costruzione sociale dell'insicurezza urbana e al sapere professionale degli operatori di polizia.

L'insieme di queste conoscenze è finalizzato all'individuazione di nuove strategie di governo della sicurezza urbana, in particolare per quanto riguarda la cooperazione e l'interazione istituzionale tra i vari attori coinvolti nella gestione della sicurezza.

**SCHEDA N°6-  
"MULTICULTURALISMO E  
SICUREZZA"**

**Informazioni.**

Si tratta di una ricerca articolata in due parti, ancora nella fase di progetto, promossa dalla Regione e dalla Consulta per l'emigrazione e l'immigrazione. La prima parte ha come oggetto le distorsioni di percezione ed i conflitti che possono instaurarsi fra comunità locali e comunità immigrata; la seconda il tema del rapporto fra immigrazione e criminalità. La ricerca è articolata per province. I dati di base saranno acquisiti tramite interviste dirette agli immigrati ed interviste telefoniche su un campione rappresentativo di cittadini emiliano-romagnoli; oltre a questo, ricerca docu-

mentaria e d'archivio. L'inizio dell'attività è prevista per l'autunno del 1995, la conclusione della prima parte per l'autunno del 1996, della seconda per l'autunno del 1997. Il progetto è stato curato da Dario Melossi.

**Obiettivi.**

La ricerca si pone innanzitutto l'obiettivo di procedere ad una ricognizione ampia ed esauriente di alcuni aspetti dei fenomeni migratori presenti in regione ed in particolare: a) l'analisi delle opinioni dei cittadini residenti e degli immigrati sui rapporti tra etnie diverse e sulle forme di convivenza, nonché sui livelli di vittimizzazione e di discriminazione esistenti; b) l'analisi, sia quantitativa che qualitativa, della fenomenologia deviante/criminale in cui siano coinvolti stranieri immigrati sia come vittime che come autori di reato.

È obiettivo finale della ricerca l'individuazione di politiche regionali, articolate però a livello provinciale, che siano in grado di valorizzare i principi della convivenza civile tra i popoli e della costruzione di una cultura multiculturale sul territorio della regione Emilia - Romagna. Tale obiettivo verrà perseguito già attraverso il realizzarsi della ricerca stessa che prevede costanti collaborazioni con le associazioni di immigrati e momenti pubblici di informazione e di sensibilizzazione sulle tematiche oggetto di indagine.

**SCHEDA N°7-  
"RUOLO DI DISCIPLINA E  
RASSICURAZIONE SOCIALE DEGLI  
OPERATORI DEI SERVIZI  
SOCIO-SANITARI"**

**Informazioni.**

Ricerca ancora in fase di progettazione pro-



mossa dalla Regione, Assessorato ai Servizi sociali e progetto "Città sicure". I dati di base saranno raccolti attraverso l'esame di circa duecento interventi concreti e attraverso interviste ad un campione rappresentativo di cittadini. L'inizio delle attività è previsto per l'autunno del 1995 e la conclusione nell'autunno successivo. Il progetto di ricerca è stato curato da Rino Fasol in collaborazione con Massimo Pavarini.

**Obiettivo.**

Per quanto riguarda il versante degli operatori si tratta di analizzare l'immagine del lavoro e dei compiti istituzionali che vengono utilizzati per orientare le scelte professionali ed il progetto di intervento. Sarà importante in particolare cogliere, a livello individuale e collettivo, i modelli di "attribuzione" utilizzati dagli operatori per spiegare le diverse situazioni di "devianza" e in che misura questi livelli influenzano il comportamento operativo. Sul versante dei cittadini si vogliono raccogliere elementi utili per valutare come i membri della comunità percepiscono e valutano il ruolo delle diverse agenzie nel controllo delle diverse forme della devianza, e in particolare di quelle che operano nel campo dell'assistenza sociale; si tratta cioè di capire se, e in quale misura viene "apprezzato" l'intervento dei servizi sociali e socio-sanitari anche nel campo della riduzione dell'insicurezza e della produzione di sicurezza.





**L**e prime esperienze in questo campo vanno valutate a partire da due elementi: la titolarità dell'iniziativa che spetta ai Comuni e che quindi sfugge per scelta ad una qualsiasi programmazione predefinita a livello regionale; la povertà dei supporti che oggi la Regione può concretamente offrire alle amministrazioni locali e che si intendono arricchire ed ampliare con la legge regionale

## LA COLLABORAZIONE NELLA PROGETTAZIONE DI INTERVENTI LOCALI

*presentata in altra parte di questo stesso Quaderno. Se aggiungiamo che abbiamo di fronte un quadro in piena evoluzione si può ben comprendere come gli esempi riportati non possano essere in alcun modo indicativi di una linea di tendenza.*

### SCHEDA N°1- "IL PROGETTO RENO"

#### **Informazioni.**

Si tratta di un progetto, denominato "Vivere una città sicura" che precede l'attivazione formale di "Città sicure" e che a questa si coordina successivamente. Viene attivato per volontà del comune di Bologna e della Presidenza del consiglio regionale nell'autunno del 1993. Il progetto insiste su una parte del territorio del quartiere Reno, la Barca, nel comune di

Bologna e si coordina esplicitamente con l'iniziativa avviata a S. Faustino, circoscrizione di Modena. Una prima conclusione dell'iniziativa è prevista per la fine del 1995. Il coordinamento del progetto è curato da Massimo Pavarini e Tullio Aymone.

#### **Obiettivi.**

L'obiettivo, comune al contemporaneo progetto modenese, è quello di disaggregare un'indistinta quanto allarmata percezione di insicurezza sia sul versante delle condizioni obiettive sia sul versante delle percezioni soggettive. Si vuole inoltre trasformare l'azione di conoscenza in occasione per riattivare livelli di comunicazione adeguati in realtà che presentano una ricchissima rete di servizi, di forme associative e di volontariato nella consapevolezza di realizzare già per questa via un primo intervento di prevenzione. Nella fase conclusiva verranno inoltre individuate quelle azioni ritenute più idonee per un progetto complessivo di prevenzione integrata. Gli strumenti conoscitivi sono sostanzialmente due: interviste approfondite con soggetti collettivi e testimoni privilegiati e, in una seconda fase, la realizzazione di una vera e propria ricerca di vittimizzazione su un campione significativo di popolazione.

### SCHEDA N°2- "IL PROGETTO S.FAUSTINO"

#### **Informazioni.**

Si tratta anche in questo caso di un progetto che anticipa "Città sicure" e a questo si ricollega successivamente. Coordinato con il progetto Reno, viene attivato dal comune di Modena a partire dall'estate del 1993. Il progetto insiste sul quartiere modenese di S. Faustino. La conclusione della prima fase di iniziativa è prevista per l'autunno del 1995. Il



coordinamento del progetto è curato da Tullio Aymone.

**Obiettivi.**

L'unica differenza significativa rispetto al progetto bolognese riguarda gli strumenti di indagine. Nella prima fase sono stati realizzati incontri e colloqui con operatori sociali, istituzionali e informali che di occupano a vario titolo di devianza e prevenzione; nella seconda fase sono state realizzate interviste semi-strutturate con sessanta famiglie campione abitanti nel quartiere.

**SCHEDA N°3-**  
**"IL PROGETTO URBAN**  
**PER REGGIO-EMILIA"**

**Informazioni.**

Si tratta di una progettazione assai ampia realizzata per tentare di accedere ai finanziamenti comunitari della linea Urban. L'iniziativa nasce dalla collaborazione fra il comune di Reggio-Emilia e la Regione. Il progetto che riguarda in specifico tre quartieri particolarmente sfavoriti della città è stato approvato dal Consiglio comunale nell'estate del 1994. Nell'ambito dei progetti Urban esistono due livelli di selezione, nel primo non è stato selezionato, il secondo deve ancora concludersi. La realizzazione del progetto è stata coordinata da Dario Melossi.

**Obiettivi.**

Il progetto si pone l'obiettivo generale, attraverso la realizzazione di studi, ricerche ed interventi anche infrastrutturali, di riqualificare alcuni quartieri urbani del comune di Reggio Emilia che presentano un certo rischio di degrado sociale e ambientale. Più precisamente, il progetto si propone di ottenere questo risultato complessivo attraverso il miglioramento di una situazione di disagio derivante

da condizioni e percezioni di insicurezza dei cittadini e dalla esposizione al rischio di comportamento criminali e devianti.

A questo fine è stata elaborata una complessa azione di prevenzione integrata, che, in caso di approvazione del progetto stesso, consentirà di sperimentare misure innovative sul piano della sicurezza attraverso interventi di prevenzione sia di tipo situazionale che attraverso azioni di sviluppo sociale (interventi formativi e culturali, azioni di recupero per i devianti, risistemazione dei parchi pubblici e della illuminazione, creazione di un centro di accoglienza per donne, ecc.) rivolte al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini e alla diffusione di nuove politiche preventive.

**SCHEDA N°4-**  
**"IL PROGETTO**  
**S. LAZZARO"**

**Informazioni.**

Il progetto nasce per iniziativa del Comune di S. Lazzaro in un quadro di collaborazione organica con "Città sicure". L'iniziativa denominata "S. Lazzaro sicura" riguarda la parte urbanizzata del comune che si trova in posizione di continuità territoriale ed urbana con Bologna. Il progetto iniziato nella primavera del 1995 ha avuto un primo significativo momento di riscontro nel giugno con la convocazione di un consiglio comunale aperto alla partecipazione di associazioni e comitati di cittadini. La conclusione della prima parte dell'iniziativa è prevista per l'autunno del 1995. Il progetto è coordinato da Rossella Selmini.

**Obiettivi.**

L'obiettivo complessivo del progetto è quello di individuare condizioni di base, conoscenze,



strumenti operativi e mezzi necessari per sviluppare nel territorio in esame un intervento a favore della sicurezza dei cittadini. Più precisamente, per raggiungere tali obiettivi, prevalentemente conoscitivi, si tratta di: a) ricostruire la mappa del territorio, attraverso indagini sulla percezione di sicurezza dei cittadini e altri dati oggettivi per l'individuazione delle zone esposte o ritenute a maggior rischio; b) diffondere le conoscenze sui fenomeni devianti e criminali che interessano il territorio; c) ricostruire, ove essa si sia interrotta, la comunicazione tra cittadini e amministrazioni locali; d) attivare una rete di collaborazione costante e coordinata tra i vari attori interessati. Da questo insieme di conoscenze si trarranno poi gli elementi necessari per predisporre strategie e progetti di intervento.

bili con i sentimenti collettivi di insicurezza. Ciò consentirà di raggiungere i seguenti elementi di conoscenza: a) caratteristiche del territorio e sue principali caratteristiche storiche e sociali; b) mappatura della rete di azioni e di servizi che vi si svolgono, con particolare attenzione ai progetti riconducibili al tema della sicurezza; c) individuazione dei problemi e delle aree sociali e geografiche più critiche; d) ipotesi sul tipo di approccio che si intenderà proporre per affrontare i problemi riscontrati ed elaborazione di suggerimenti ed ipotesi di interventi di prevenzione integrata.



### SCHEDA N°5- "IL PROGETTO DELL'ISOLOTTO"

#### **Informazioni.**

Si tratta di un'iniziativa ancora in fase di progettazione promossa dal Quartiere Isolotto-Legnaia di Firenze con la collaborazione della Regione Toscana e di "Città sicure". La progettazione è coordinata da Massimo Pavarini.

#### **Obiettivi.**

Lo scopo del progetto è quello di individuare condizioni di base, obiettivi intermedi, mezzi necessari per sviluppare nel territorio in esame un intervento sulla sicurezza dei cittadini. Trattandosi di un territorio che conosce una ricca e articolata diffusione di servizi e che vede un protagonismo attivo del volontariato, si ritiene obiettivo essenziale raccogliere in modo sistematico le informazioni che questi soggetti potranno fornire riguardo al loro operare, alla loro percezione dei problemi, alla loro esperienza circa i fenomeni collega-



*ono quattro i temi di riflessione individuati nell'ambito di "Città sicure" che richiamano esplicitamente percorsi di riforma nazionale e di modifica legislativa e in particolare: a) i problemi connessi ad un diverso riconoscimento e ruolo delle vittime del reato; b) i temi della mediazione e di percorsi di "diversione" rispetto al circuito penale e penitenziario; c) i temi della rior-*

## PERCORSI ED IDEE DI RIFORMA NAZIONALE

*ganizzazione delle polizie nazionali e locali; d) l'individuazione del lavoro gratuito di pubblica utilità come alternativa "positiva" alla detenzione. Su due di essi, i percorsi di diversione e le proposte alternative alla reclusione, è stata assunta una posizione formale dal Presidente della Regione con una lettera inviata al Presidente del Consiglio nel settembre del 1994. E' stato successivamente steso, con il contributo determinante di Massimo Pavarini, il testo di legge riportato integralmente in questo capitolo. Il testo è stato presentato dal Presidente della Regione nel novembre del 1994 e successivamente portato formalmente all'attenzione della Camera per iniziativa dell'On. Daria Bonfietti e del Senato per iniziativa del Sen. Luigi Manconi. Le note ed i testi che seguono danno conto del diverso livello di elaborazione raggiunto sui singoli temi.*

### LE VITTIME DEL REATO

Nel maggio del 1994 viene presentato un progetto di legge regionale istitutivo di un fondo di solidarietà in favore delle vittime

del reato. Anche se si tratta di una iniziativa che precede l'avvio di "Città sicure" e che non avrà esito positivo le motivazioni di fondo di quel testo confluiscono nella riflessione in corso; l'elemento di discontinuità è dato dall'abbandono di una proposta legislativa regionale in tema di risarcimento per puntare decisamente sulla dimensione nazionale. Si tratta infatti di sottrarre il tema del risarcimento ad una concezione primitiva che costringe la vittima ad agire in contrasto diretto con il reo, e sempre che sia identificabile, per ricondurre invece la titolarità del risarcimento allo Stato come espressione di solidarietà dell'intera comunità locale; in questo contesto si andrebbe al superamento dei diversi fondi "di categoria" già istituiti o in via di istituzione, come quello previsto dalla nuova legislazione sull'usura. Occorre in ogni caso inserire il tema del risarcimento in una riconsiderazione complessiva del ruolo della vittima nei diversi contesti.

### LA MEDIAZIONE

L'elaborazione di un progetto di legge sulla mediazione rappresenta lo sviluppo coerente delle iniziative di riforma legislativa riguardanti le vittime di reato e i percorsi di alternative al carcere promossi nell'ambito di "Città sicure". È infatti evidente come la pratica della mediazione, l'assistenza alle vittime e i percorsi di riparazione, attraverso il lavoro di utilità sociale del condannato, configurino un insieme di interventi strettamente connessi tra di loro e finalizzati agli stessi obiettivi. Consideriamo infatti la pratica della mediazione come una componente essenziale delle politiche per la sicurezza urbana. Per questo, nonostante il quadro legislativo vigente sia sfavorevole all'introduzione di ipotesi di mediazione/riparazione, stante l'obbligatorietà dell'azione penale, si ritiene utile incentivare ogni spazio di sperimen-





tazione parallelamente all'elaborazione di ipotesi di riforma generale nella direzione della "mediazione" incentrate sulla conflittualità extra-penale o su eventi penali di modesta rilevanza. Per adesso ci limitiamo a segnalare quali potrebbero essere i cardini di una proposta legislativa capace di disegnare il ruolo del sistema delle autonomie locali nella diffusione delle pratiche di mediazione.

Gli enti territoriali possono essere coinvolti nella gestione di conflitti che non hanno origine da eventi delittuosi (mediazione "sociale", svincolata da controllo giudiziario) e che tuttavia possono prefigurare uno sviluppo in tal senso: per esempio, dissidi familiari, tra privati, ecc. Un tale servizio di mediazione è già in parte sviluppato, nella nostra regione, dai "Centri per la famiglia": si tratta quindi di qualificare questi interventi o di predisporre altri in collegamento con le prime sperimentazioni di centri di assistenza per le vittime.

Un'ulteriore ipotesi di intervento prefigurabile è nella mediazione così detta istituzionale, in cui l'ente locale agisce (sempre in chiave preventiva), come mediatore di conflitti tra gruppi di cittadini e altre istituzioni, o tra gruppi di cittadini tra di loro (per esempio, residenti e immigrati, immigrati e forze dell'ordine, gruppi di quartiere e bande giovanili del quartiere).

Infine, in collegamento con una più ampia riforma legislativa che consenta di superare il limite dell'obbligatorietà dell'azione penale, l'ente locale può operare direttamente, e congiuntamente ad altri soggetti, nella mediazione integrativa dell'attività giudiziaria, a risoluzione di conflitti originati da eventi delittuosi.

## POLIZIE NAZIONALI E LOCALI

Lo spazio di riflessione che si intende percorrere riguarda l'opportunità e l'utilità di ripensare l'organizzazione delle diverse polizie in una chiave che guarda alla diversa dimensione territoriale dei fenomeni criminali e dei bisogni di sicurezza piuttosto che alla diversa "specializzazione" delle troppe polizie nazionali. Il tema da indagare riguarda esplicitamente l'ipotesi di dar vita, accanto ad una polizia nazionale a diverse specializzazioni e nel quadro di una riforma federalista dello stato, ad una polizia regionale che nasce, da un lato, per accorpamento e trasferimento di molte fra le funzioni oggi riservate alle polizie nazionali (polizia di stato, carabinieri, finanza, polizia penitenziaria, guardia forestale), dall'altro da un processo di regionalizzazione delle polizie municipali; il tutto in un quadro di piena responsabilizzazione dei sindaci nel governo della sicurezza urbana.

Nasce in questo contesto la proposta avanzata nell'ambito dei programmi "Pacte" dell'Unione Europea per condurre uno studio comparato sull'organizzazione delle agenzie di polizia in diversi contesti. Il progetto, denominato "sicurezza urbana e ruolo delle forze di polizia fra centralizzazione e decentramento", è rivolto all'analisi delle diverse forme organizzative delle polizie in cinque regioni europee, in relazione ai diversi livelli di decentramento delle competenze, con l'obiettivo di comparare i diversi modelli e il loro diverso impatto sui problemi della sicurezza urbana. Al progetto partecipano, oltre all'Emilia-Romagna, la Sardegna, la Catalogna, la Comunità Valenciana ed il Land dell'Assia; se finanziato, il programma inizierà nell'autunno del 1995 per concludersi nella primavera del 1997.



**IL PROGETTO DI LEGGE NAZIONALE:  
"PROPOSTE PER UN PROGRAMMA DI REINTEGRAZIONE SOCIALE FONDATA SUL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ"**

## **La relazione di accompagnamento**

1) L'emergenza carceraria ha raggiunto livelli così drammatici da imporre scelte immediate quanto coraggiose. Il raddoppio della popolazione detenuta in meno di quattro anni senza che i tassi di crescita mostrino alcun rallentamento lascia prevedere ormai prossimo il punto di non ritorno, superato il quale il collasso del sistema penitenziario sarà inevitabile quanto inarrestabile.

Questo scenario di un futuro prossimo è certamente presente a chi ha responsabilità politiche ed amministrative di governo del carcere. Le ragioni di fondo che hanno determinato questa situazione sono complesse e plurime, alla rimozione positiva delle quali non è politicamente realistico pensare di potere pervenire nei tempi brevi imposti dall'andamento della crisi carceraria. Da qui la necessità di deflazionare subito e in termini quantitativamente rilevanti l'indice di carcerizzazione.

Le soluzioni tradizionalmente sperimentate per raggiungere questo scopo sono oggi politicamente inagibili. In questo risiede l'elemento di novità che qualifica l'emergenza carceraria di questo fine secolo. Lo stato di necessità imposto dalla situazione solo

astrattamente legittimerebbe un ennesimo provvedimento clemenziale. A questa risorsa però oggi non è politicamente possibile fare ricorso stante la rigidità intransigente di una domanda sociale securitaria che ha dato prova di essere capace di sconfiggere ogni intento governativo che solo apparisse di cedimento nella lotta alla criminalità. Resa politicamente impraticabile questa scorciatoia, non è neppure percorribile per ragioni di efficacia quella di confidare in un effetto decarcerizzante ulteriormente ampliando le condizioni legali nella fruizione dei percorsi di alternativa alla pena detentiva. Anche nel periodo di più ampia applicazione dei benefici penitenziari previsti dalla legge Gozzini, la stragrande maggioranza dei detenuti definitivi non ha fruito di misure alternative pur essendo nei termini legali per poterne godere. Per altro non si può neppure tacere che confidando in questa strategia necessariamente si eleverebbe ulteriormente il potere discrezionale della autorità giudiziaria ed amministrativa preposte alla concessione dei benefici, accentuando il processo di differenziazione trattamentale in violazione del principio di uguaglianza e di certezza del diritto.

Confidare poi in un piano di nuova edilizia penitenziaria è illusorio, quanto politicamente inaccettabile: illusorio perché l'esperienza insegna che per raddoppiare la capienza penitenziaria nella migliore delle ipotesi occorre almeno un decennio; inaccettabile politicamente, poi, perché nuove carceri chiamano nuove carceri innescando un'interminabile rincorsa che porta ad una ulteriore lievitazione dei tassi di carcerizzazione.

Infine la scelta per altro condivisibile di intervenire nel senso di un ampio processo di depenalizzazione rischia nel presente di essere un alibi: l'investimento fortemente simbolico che si è venuto attribuendo alla risorsa penale non permette di illudersi che in tempi politicamente apprezzabili si possa invertire la tendenza.



Solo tenendo realisticamente in conto questo quadro complesso si spiega la filosofia della presente proposta. Essa, fundamentalmente fa leva su un punto di forza nuovo che possiamo così sintetizzare: invece di insistere, per altro inutilmente, nel cercare una soluzione “dal” carcere, si vuole sperimentare una soluzione dall’ “esterno” del carcere. Il mutamento di prospettiva politica è pertanto radicale. Diversamente declinata, la proposta è pertanto la seguente: è la società civile esterna che deve produrre le condizioni materiali per ridurre la sofferenza legale in carcere, e in questo senso produrre decarcerizzazione.

La proposta che segue matura all’interno di una cultura regionalista come quella emiliano-romagnola capace di accettare sfide impegnative e già da tempo convinta che il tema della esecuzione delle pene debba vedere il governo locale pretenderne il decentramento.

Il secondo elemento che qualifica la presente proposta si incentra sulla proposizione di uno scambio “positivo” tra pretesa punitiva e prestazione gratuita di attività lavorative di pubblica utilità. Il condannato può cioè negoziare parte della pena meritata offrendo il proprio impegno in attività socialmente apprezzate. Una sorta di risarcimento morale capace di rappresentare anche simbolicamente una compensazione per il danno sociale prodotto e come tale oggi apprezzabile da parte di un’opinione pubblica particolarmente allarmata. Il programma di reintegrazione sociale si struttura quindi tecnicamente come una forma ibridata tra la pena del lavoro sostitutivo (art. 105 della l. 24 novembre 1981 n. 689) e quella della misura alternativa della semilibertà e in parte invece ha contenuto assolutamente nuovo.

Giuridicamente ancora definibile come misura alternativa, il programma di reintegrazione sociale comporta l’obbligo di prestare attività lavorative di pubblica utilità non retribuite in favore degli enti locali in regime assimilabile

a quello della semilibertà con l’effetto che ogni semestre di attività prestata determina una detrazione equivalente di pena.

2) Il primo comma dell’art. 1 fissa la prima condizione legale per potere accedere al programma: la pena detentiva inflitta non deve superare i cinque anni, anche se costituisce parte residua di maggiore pena. La previsione è indubbiamente coraggiosa: essa include i condannati a pene medio alte, quanto elevatissime. Infatti la estensione anche ai cinque anni di residuo pena consente di fruire del beneficio nella fase terminale della esecuzione a tutti i condannati, con le sole esclusioni di cui al 4° comma del medesimo articolo (cioè i condannati per i reati di cui all’art. 4 bis dell’ordinamento penitenziario, nonché coloro nei cui confronti sia già intervenuto un provvedimento di revoca di un precedente beneficio penitenziario), nonché coloro che si trovino attualmente in affidamento in prova al servizio sociale speciale di cui all’art. 47 bis della legge penitenziaria (comma 1 dell’art.1).

Le esclusioni rispettano pertanto *ratio* diverse: non potranno accedere al programma i condannati tossico-dipendenti e alcoolodipendenti che sono attualmente in regime di affidamento terapeutico, i condannati che si sono mostrati inaffidabili alla concessione dei benefici avendo già sofferto una revoca e coloro che sono stati condannati per alcuno dei delitti “sintomatici” di affiliazione alla criminalità organizzata.

3) L’istanza di adesione al programma di reintegrazione sociale è presentata al tribunale di sorveglianza del luogo in cui ha sede l’organo del pubblico ministero (comma 2 art. 1) sia dallo stato di detenzione che dallo stato di libertà; in questa seconda ipotesi il pubblico ministero notifica all’interessato l’ordine di esecuzione con l’ingiunzione di costituirsi in carcere entro quindici giorni (comma 3 dell’art. 1). La scelta operata di



prevedere comunque lo *status detentionis* è sembrata necessaria, stante la natura parzialmente detentiva della misura del programma di reintegrazione sociale.

La concessione della nuova misura alternativa non è sottoposta a valutazione discrezionale da parte del tribunale di sorveglianza, che decide con ordinanza motivata secondo il procedimento di cui all'art. 678 c.p.p.; il tribunale è chiamato quindi: a) ad accertare la sussistenza delle condizioni legali di cui all'art. 1; b) a determinare il programma stesso (comma 1 dell'art. 3); c) ad individuare l'istituto a cui il condannato deve essere assegnato (comma 2 dell'art. 3). Il magistrato di sorveglianza approverà poi il provvedimento di reintegrazione sociale e detterà le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine all'esecuzione del programma stesso (comma 3 dell'art. 3), secondo la disciplina già prevista per la misura alternativa della semilibertà.

La determinazione del programma di reintegrazione sociale a cui è chiamato il tribunale di sorveglianza deve: a) tenere conto delle effettive opportunità di lavoro offerte dagli enti locali e organizzate dalla Regione (comma 1 dell'art. 3); b) all'interno di queste scegliere la più idonea ai fini risocializzanti e di sicurezza sociale (comma 1 art. 3). Le modalità di determinazione del programma di reintegrazione sociale definiscono quindi questa misura su base esclusivamente regionale. Per questo motivo si attribuisce alla sola competenza del tribunale - e non più quindi dell'amministrazione penitenziaria - l'individuazione dell'istituto carcerario ubicato nel territorio della Regione a cui il condannato dovrà essere assegnato.

4) L'ente regionale deve quindi garantire una disponibilità di occasioni lavorative di pubblica utilità adeguata per numero e distribuita sul territorio in ragione anche della capienza degli istituti. A livello puramente esemplifi-

cativo, con solo riferimento alla realtà penitenziaria della regione Emilia-Romagna, è ragionevole ritenere che su una presenza a fine settembre 1994 di 1700 detenuti definitivi, una disponibilità permanente di 300 occasioni lavorative dovrebbe soddisfare realisticamente la domanda potenziale di reintegrazione sociale.

Si consideri infatti che la natura certamente affittiva della misura la rende probabilmente poco appetibile per tutti coloro che possono confidare nella concessione della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale e in generale per coloro che devono scontare pene brevi. Così pure per i numerosi condannati tossico-dipendenti è certamente più eligibile, nonché più utile, fruire dell'affidamento in prova ex art. 47 bis dell'ordinamento penitenziario. Realisticamente la misura del programma di reintegrazione sociale si rivolge prevalentemente a chi ha riportato o ha ancora da scontare pene medio-alte.

5) Il periodo di attività lavorativa prestata in regime di programma di reintegrazione sociale consente una riduzione di pena equivalente. Il riferimento alla unità semestrale - sei mesi di programma di reintegrazione sociale equivalgono ad un anno di pena - è solo indicativo e pertanto non sono preclusi frazionamenti e ovviamente cumuli. L'effetto drasticamente riduttivo di pena che consegue alla esecuzione della misura in esame favorisce lo scopo decarcerante in un duplice modo: a) consente di eseguire l'intera pena riportata o residuo di pena in metà tempo; b) consente di anticipare la misura di pena che occorre espriare per godere dei diversi benefici penitenziari (comma 4 dell'art. 2). Così, ad esempio per un residuo di pena di anni cinque, la partecipazione per due semestri al programma di reintegrazione sociale consente di fare istanza per l'affidamento in prova al servizio sociale.

6) Il regime di lavoro all'interno del pro-



gramma di reintegrazione sociale è in parte assimilabile a quello svolto in regime di semilibertà (numero 1 comma 2 dell'art. 2) e in parte sottostà ad una disciplina particolare (comma 3 dell'art. 2). Esso infatti non è retribuito, anche se è garantita la tutela assicurativa e previdenziale i cui oneri sono a carico dell'ente locale beneficiario della prestazione lavorativa. La scelta volontaria di aderire al programma di reintegrazione sociale esclude che il lavoro prestato possa essere definito come "forzato" e quindi incorrere nel divieto sancito dalla normativa internazionale.

Stante la natura gratuita della prestazione lavorativa in regime di programma di reintegrazione sociale, le spese di mantenimento e qualsiasi altra necessaria allo svolgimento dell'attività stessa per il solo periodo di permanenza al di fuori dello stabilimento carcerario sono a carico della Regione (comma 3 dell'art. 2). Infine l'attività lavorativa prestata all'interno del programma di reintegrazione sociale deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto a cui il condannato è assegnato, anche se questa può avvalersi a tale fine del personale dipendente degli enti locali.

Al fine di consentire di organizzare il lavoro in regime di reintegrazione sociale secondo le modalità proprie del lavoro "libero" si stabilisce al comma 5 dell'art. 3 che al condannato ammesso al beneficio possano essere concessi i permessi-premio solo nelle giornate di riposo infra-settimanali e durante le ferie.

7) L'efficacia decisamente premiale del programma di reintegrazione sociale ha consigliato una disciplina assai severa delle conseguenze nelle ipotesi in cui il condannato si comporti in termini ritenuti incompatibili con la prosecuzione del programma. Infatti il tribunale di sorveglianza può revocare in ogni momento la misura in oggetto nelle medesi-

me ipotesi previste per la revoca della semilibertà (comma 1 art. 4) con la conseguenza però che il soggetto non potrà più beneficiare della misura del programma di reintegrazione sociale per la restante pena (comma 2 dell'art. 4).

L'assenza dall'istituto o dal posto di lavoro senza giustificato motivo per meno di 12 ore è punita in via disciplinare e può comportare la revoca del beneficio (comma 3 dell'art.4); l'assenza per un tempo maggiore è punibile come evasione e la denuncia per tale delitto comporta la sospensione della misura e la condanna ne importa la revoca obbligatoria (commi 4 e 5 dell'art. 4).

## ***L'articolato***

### **Articolo 1**

1) Se la pena detentiva inflitta non supera i cinque anni, anche se costituente parte residua di maggiore pena, il condannato può chiedere in ogni momento di aderire al programma di reintegrazione sociale, purché non affidato in prova al servizio sociale ex art. 47 bis della legge del 26 luglio 1975 n. 354.

2) L'istanza è presentata al tribunale di sorveglianza del luogo in cui ha sede l'organo del pubblico ministero.

3) Se l'istanza è presentata dallo stato di libertà, il pubblico ministero fa notificare all'interessato ordine di esecuzione con l'ingiunzione a costituirsi in carcere entro quindici giorni. Se in condannato non si costituisce nel termine predetto, il pubblico ministero dispone la carcerazione.

4) Sono esclusi dal programma di reintegrazione sociale i condannati che non possono



usufruire dei benefici penitenziari ai sensi dell'art. 4 bis della legge 26 luglio 1975 n. 354. Sono altresì esclusi quei condannati nei cui confronti sia intervenuto un provvedimento di revoca ai sensi dell'art. 47 comma 11, dell'art. 47 ter comma 6, dell'art. 51 comma 1 della legge 26 luglio 1975 n. 354 e dell'art. 177 c.p.

### **Articolo 2**

1) Ogni semestre di attività prestata nell'ambito del programma di reintegrazione sociale determina una detrazione equivalente di pena.

2) Il programma di reintegrazione sociale comporta:

a) l'obbligo di trascorrere almeno 10 ore al giorno negli istituti o nelle sezioni indicati nel secondo comma dell'art. 48 della legge 26 luglio 1975 n. 354 e di sottostare agli obblighi di cui al secondo comma dell'art. 55 della legge 24 novembre 1981 n. 689;

b) l'obbligo di prestare attività lavorative di pubblica utilità non retribuite secondo quanto determinato nel programma di reintegrazione sociale.

3) La durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro. È garantita la tutela assicurativa e previdenziale e gli oneri sono a carico dell'ente locale beneficiario della prestazione lavorativa. Alle spese di mantenimento del condannato ammesso al programma di reintegrazione sociale contribuisce la Regione.

4) Ai soli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma 1 si considera come scontata.

### **Articolo 3**

1) Il tribunale di sorveglianza determina il programma di reintegrazione sociale tenendo conto delle opportunità lavorative offerte dagli enti locali, organizzate dalla Regione e garantendo l'attuazione positiva degli scopi previsti dall'art. 15 della legge 26 luglio 1975 n. 354 e quelli di sicurezza sociale.

2) Il tribunale di sorveglianza decide con ordinanza motivata secondo il procedimento di cui all'art. 678 c.p.p. e individua l'istituto a cui il condannato deve essere assegnato.

3) Il magistrato di sorveglianza approva il provvedimento di ammissione al programma di reintegrazione sociale e redige verbale in cui sono dettate le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine all'esecuzione del programma stesso.

4) L'attività lavorativa prestata all'interno del programma di reintegrazione sociale deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto a cui il condannato è assegnato, la quale può avvalersi a tal fine del personale dipendente degli enti locali. Tale controllo è diretto a verificare che il condannato osservi le prescrizioni dettategli e che il lavoro si svolga nel pieno rispetto dei diritti e delle dignità.

5) Al condannato ammesso al programma di reintegrazione sociale possono essere concessi i permessi-premio solo nella giornate di riposo infrasettimanale e durante le ferie.

### **Articolo 4**

1) Il programma di reintegrazione sociale può essere revocato dal tribunale di sorveglianza in ogni tempo qualora il comportamento del soggetto appaia incompatibile con la prosecuzione del programma e negli altri casi previsti dai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 51 della legge del 26 luglio 1975 n. 354.





- 2) La revoca del programma di reintegrazione sociale comporta che il soggetto non possa più beneficiarne per la restante pena.
- 3) Il condannato ammesso al programma di reintegrazione sociale che rimane assente dall'istituto o dal posto di lavoro senza giustificato motivo, per non più di dodici ore, è punito in via disciplinare e può essere proposto per la revoca della concessione.
- 4) Se l'assenza si protrae per un tempo maggiore, il condannato è punibile a norma del primo comma dell'art. 385 del c.p. ed è applicabile la disposizione dell'ultimo capoverso dello stesso articolo.
- 5) La denuncia per il delitto di cui al precedente comma importa la sospensione del beneficio e la condanna ne importa la revoca.





**P**er un'iniziativa di dimensione regionale fondata sul protagonismo dei Comuni e delle comunità locali, documentazione e formazione sono attività strategiche; sul loro sviluppo si potrà ragionevolmente misurare la capacità espansiva, quantitativa e qualitativa, di "Città sicure".

## L'ATTIVITÀ DI DOCUMENTAZIONE E FORMAZIONE

### LA DOCUMENTAZIONE

L'avvio dell'attività di documentazione nell'ambito del progetto "Città sicure" è nata da un primo interrogativo di fondo: se e quale tipologia di attività il sistema delle autonomie locali avesse già intrapreso sulle questioni inerenti la sicurezza dei cittadini. L'interrogativo nasceva dalla percezione che le istituzioni locali stessero iniziando a far fronte a questo problema, pur in assenza di una previsione legislativa che attribuisse loro formali competenze, ma nella convinzione che comunque un ente territoriale non potesse sottrarsi dall'accogliere, e dal tentare di rispondere alla crescente domanda di sicurezza avanzata dai cittadini e dalle comunità locali. Da questo primo interrogativo è nata una serie di attività, che vogliamo sinteticamente riassumere.

1) In primo luogo il contatto con enti locali (e, come vedremo, con altri attori istituzionali e non), per la ricerca di informazioni e per la raccolta di materiale documentante l'even-

tuale attività svolta o programmata nel campo della sicurezza dei cittadini e del contrasto della criminalità. Questa attività di ricerca è stata indirizzata prioritariamente ai comuni capoluogo e alle province dell'Emilia-Romagna, alle altre regioni, agli altri comuni capoluogo di regione; secondariamente alla raccolta di materiale prodotto da associazioni d'impresa, sindacati, centri studi, centri di ricerca, associazioni di volontariato, in particolare quelle presenti sul territorio regionale. Attualmente la raccolta di documentazione riguarda anche materiali di organismi e istituzioni statali, partiti politici, commissioni d'inchiesta e, se pure ancora parzialmente, sono stati avviati i primi contatti con centri di ricerca di altri paesi europei e con organismi dell'Unione Europea.

Questa prima fase di attività ha comportato la ricostruzione di un quadro generale delle attività di numerosi attori istituzionali e non; sul tema della sicurezza dei cittadini. Il materiale raccolto è estremamente eterogeneo: si tratta, prevalentemente, di ricerche, indagini conoscitive, rapporti, ma molto numerosa è la documentazione "grigia" (note interne, progetti e relazioni non pubblicati, dibattiti di organi consiliari e di commissioni).

I materiali sono stati raccolti a partire dal giugno 1994 e si tratta, com'è evidente di una attività che continua costantemente nel tempo. La documentazione raccolta è suddivisa in sezioni, a seconda dell'attore principale che ha promosso e sostenuto l'iniziativa svolta (sia essa una ricerca, un dibattito consiliare, una delibera, un rapporto d'indagine). Sino ad ora è stato raccolto materiale riconducibile ai seguenti attori: a) il sistema delle autonomie locali, con particolare attenzione alla regione Emilia-Romagna; b) istituzioni statali a diversi livelli: parlamento, commissioni parlamentari, governo, forze di polizia statali, sistema bancario pubblico, camere di commercio, centri di ricerca pubblici, CNEL; c) associazioni d'impresa, sindacati dei lavo-



ratori e centri di ricerca collegati, associazioni di volontariato, comitati di cittadini.

2) L'attività sopra descritta necessita di un ulteriore sviluppo e, soprattutto, di una sistematizzazione che, anche sul piano informatico, ne garantisca una migliore fruibilità. A questa attività di raccolta e di catalogazione si è affiancato un lavoro di elaborazione più complesso nella previsione di dar vita a quel "Centro di documentazione e ricerca" previsto dal progetto di legge regionale pubblicato su questo quaderno; centro attraverso il quale anche l'attività di documentazione dovrebbe ampliarsi e diventare sistematica.

3) Rientrano infine nelle attività di documentazione le iniziative editoriali connesse al progetto "Città sicura", ed in particolare la pubblicazione del foglio bimestrale omonimo e dei relativi quaderni. Questi due strumenti, infatti contribuiscono, con livelli diversi di approfondimento, a diffondere conoscenze e informazioni sui temi della sicurezza per come questi temi vengono affrontati non da centri di ricerca o università, ma dal sistema delle autonomie locali e da altri attori istituzionali e non.

## LA FORMAZIONE

L'avvio di un'attività di formazione nasce dalla consapevolezza che questa è la risorsa fondamentale del progetto, e questo in due sensi. In primo luogo perché sosteniamo che una migliore sicurezza urbana può essere garantita solo incorporando l'attenzione al bene sicurezza nell'attività quotidiana di tutti i soggetti che operano in un territorio, e nel formarsi di questa nuova capacità di attenzione lo strumento formativo è essenziale. In secondo luogo per aver puntato sulla capacità del livello regionale di mettere in rete e stimolare l'autonoma capacità di iniziativa

degli attori istituzionali e sociali che vivono nei singoli territori. Fondamentale in questo contesto la collaborazione fra "Città sicure" e i servizi che fanno capo all'assessorato regionale alla formazione. Non esistendo ancora un piano di attività di lungo periodo riportiamo brevemente tre iniziative che indicano bene la linea di tendenza verso la quale vogliamo muoverci.

1) Per iniziativa della Regione e del Comitato tecnico regionale per le polizie municipali è stato realizzato nella primavera del 1995 il primo corso di aggiornamento per Comandanti di polizia municipale. Articolato in tre moduli, il terzo di circa 30 ore, è stato interamente dedicato ai temi della sicurezza urbana, alla loro centralità nel governo delle città, alla trasformazioni che questo implica per le polizie municipali. E' stato in questo modo possibile interagire positivamente con i processi di riorganizzazione dei Corpi avviati in molte città emiliane, come Piacenza, Modena e Bologna, proprio a partire dalla crescente domanda sociale di sicurezza che i cittadini rivolgono alle amministrazioni locali. Al corso hanno portato testimonianze significative amministratori locali, dirigenti della polizia di Stato, ricercatori. Il coordinamento scientifico è stato curato da Massimo Pavarini.

2) Si sta avviando in collaborazione fra "Città sicure" ed il Servizio formazione professionale della Regione la progettazione di un corso annuale, della durata di 400 ore, per la formazione di operatori "in grado di progettare e coordinare in sede locale ricerche ed iniziative, anche formative, in tema di sicurezza della città e dei cittadini". Il corso è rivolto ad operatori professionali, a volontari, a giovani laureati; l'obiettivo è quello di realizzare una rete di referenti locali nell'ambito del progetto regionale. Entro la fine del 1995 dovrà essere completata la progettazione, nel primo semestre del 1996 si procederà al reclutamento e alla selezione dei parteci-



panti, nel secondo semestre dello stesso anno si ipotizza di avviare il primo corso.

3) Fra la Regione e la Direzione centrale degli istituti di istruzione della Polizia di Stato, diretta dal prefetto Paolo Padoin, è stato assunto l'impegno di procedere congiuntamente alla progettazione di moduli di aggiornamento su temi riguardanti la sicurezza delle città rivolti unitariamente a dirigenti e funzionari delle polizie nazionali, delle polizie locali, delle amministrazioni locali compresi gli amministratori eletti.





## STRUTTURA DI RIFERIMENTO

“Città sicure” è un progetto attivato nel 1994 dalla Presidenza della Giunta della Regione Emilia-Romagna e rientra nelle attività della Direzione generale della Presidenza della Giunta.

## L'ARTICOLAZIONE ORGANIZZATIVA DI “Città sicure”

Presidente: *Pier Luigi Bersani*  
Direttore Generale: *Piero Manganoni*

## NUCLEO OPERATIVO

Indirizzo: Progetto “Città sicure”  
c/o Presidenza della Regione Emilia-Romagna,  
viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna

Segreteria: *Valeria Alvisi*,  
tel. 051-6395178, fax 051-6395943

Componenti:

*Cosimo Braccesi*  
(responsabile di progetto),  
tel. 051-6395491, fax 051-6395943;

*Luciana Pepa*,  
tel. 051-6395422, fax 051-6395943;

*Rossella Selmini*,  
tel. 051-6305153, fax 051-6395943;

## COMITATO SCIENTIFICO

*Massimo Pavarini*  
(coordinatore) docente di diritto penitenziario  
presso l'Università di Bologna.  
Indirizzo: via Tovaglie, 35 - 40100 Bologna,  
tel 0337-576422, fax 051-259624;

*Tullio Aymone*  
docente di sociologia politica presso  
l'Università di Modena.  
Indirizzo: via Del Borgo S.Pietro, 138 -  
40100 Bologna, tel. 051-244763;

*Marzio Barbagli*  
docente di sociologia presso l'Università di  
Bologna.  
Indirizzo: via S.Margherita, 2 - 40123 Bologna,  
tel. 051-239766, fax 051-262959 (Ist. Cat-  
taneo);

*Raimondo Catanzaro*  
docente di sociologia del mutamento presso  
l'Università di Trento.  
Indirizzo: via Gorizia, 7 - 40131 Bologna,  
tel. 051-239766, fax 051-262959 (Ist. Cat-  
taneo);

*David Nelken*  
docente di sociologia presso l'Università di  
Macerata e docente di criminologia presso  
l'University college di Londra.  
Indirizzo: via di Frino, 7 - 40100 Bologna,  
tel. 051-239766, fax 051-262959;

*Dario Melossi*  
docente di sociologia criminale presso  
l'Università di Bologna e di sociologia presso  
l'università di California, Davis.  
Indirizzo: via Emilia Levante, 194/15 -  
40139 Bologna,  
tel. 051-236520, fax 051-231432;



*Giuseppe Mosconi*

docente di sociologia giuridica presso  
l'Università di Padova.

Indirizzo: Golena destra Creola -  
35030 Saccolongo (Padova);  
tel. 049-8015072, fax 049-657508;

*Salvatore Palidda*

ricercatore in sociologia.

Indirizzo: via Pavia, 7 - 20136 Milano,  
tel. 02-58107218, fax 02-58101306;

*Tamar Pitch*

docente di sociologia del diritto presso  
l'Università di Camerino.

Indirizzo: via Emilio Lami, 9 - 00151 Roma,  
tel. 06-6786614, fax 06-6786614;

*Antonio Roversi*

ricercatore in sociologia presso l'Università di  
Modena.

Indirizzo: vicolo Ottocolonne, 3 -  
40100 Bologna,  
tel. 051-222250;

*Carmine Ventimiglia*

docente di sociologia della famiglia presso  
l'Università di Parma.

Indirizzo: Borgo Carissimi, 10 - 43100 Parma,  
tel. 0521-234602, fax 0521-233182.

**COLLABORANO  
INOLTRE ALL'ATTIVITÀ  
DEL COMITATO  
SCIENTIFICO**

*Ivan Cicconi*

direttore del Quasco.

Indirizzo: via Galliera, 32 - 40121 Bologna,  
tel. 051-224404, fax 051-264905;

*Mauro Famigli*

comandante della Polizia municipale di  
Modena.

Indirizzo: c/o Polizia Municipale,  
via Amendola, 152 - 41100, Modena,  
tel. 059-342828, fax 059-342901;

*Roberto Sgalla*

segretario generale del Sindacato unitario  
lavoratori Polizia.

Indirizzo: c/o Siulp, via Vicenza, 26 -  
00185 Roma,  
tel. 06-4455213, fax 06-4469841.

**REDAZIONE DI  
"Città sicure"**

(Bimestrale di informazione e Quaderni di  
approfondimento tematico)

Indirizzo: c/o Presidenza della Regione  
Emilia Romagna viale Aldo Moro, 52 -  
40127 Bologna,  
tel. 051-6395178-6395491, fax 051-6395943;

Direttore responsabile: *Roberto Franchini*

Direttore: *Cosimo Braccesi*

Redazione: *Annamaria Bernabè, Olga  
Cavina, Dario Melossi, Massimo Pavarini,  
Luciana Pepa, Rossella Selmini.*

Segreteria di redazione: *Valeria Alvisi*