



SETTEMBRE 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	PRESENTAZIONE
5	INTRODUZIONE
PARTE PRIMA: IL QUADRO GENERALE DELL'EMILIA-ROMAGNA	
19	UN PROFILO STATISTICO DELLA CRIMINALITÀ
47	DEVIANZA, SICUREZZA E OPINIONE PUBBLICA
79	BISOGNI DI SICUREZZA E GOVERNO DEL TERRITORIO
PARTE SECONDA: ALCUNI APPROFONDIMENTI TEMATICI	
101	DISAGI E ALLARMISMO URBANO
114	SVILUPPO ECONOMICO E SICUREZZA
129	LE FORZE DI POLIZIA NEL GOVERNO LOCALE DELLA SICUREZZA
141	MULTICULTURALISMO E SICUREZZA
147	LA CONDIZIONE GIOVANILE TRA VIOLENZA LUDICA E TENDENZE ANOMICHE
153	CARCERE E GOVERNO LOCALE: UN NODO ANCORA DA SCIogliere
PARTE TERZA: LA RICOGNIZIONE DELL'ESISTENTE	
165	SICUREZZA E PREVENZIONE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI IN ITALIA
PARTE QUARTA: LE RACCOMANDAZIONI	
175	IL COMITATO SCIENTIFICO DI "CITTÀ SICURE" RACCOMANDA AL GOVERNO DELLA REGIONE

Anno 1 - n° 4 - Settembre/Ottobre 1995 - Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna - Supplemento al n° 4- Settembre/Ottobre 1995 - Spedizione in abbonamento postale 50% Bo - **Direttore Responsabile:** Roberto Franchini - **Direttore:** Cosimo Braccesi - Reg. Trib. BO N°6423 del13/3/95 - **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



Il tentativo di realizzare con continuità dei rapporti annuali sui più significativi problemi di sicurezza della nostra regione rappresenta una delle sfide più ambiziose dell'intero progetto "Città sicure".

Si vuole sedimentare conoscenza e portarla al vaglio critico di quanti hanno

PRESENTAZIONE

istituzionalmente il compito di garantire la sicurezza dei cittadini.

Ci si apre al confronto di merito con le altre regioni e città d'Italia e d'Europa.

Si mettono in campo "raccomandazioni" su cui Sindaci e Governo regionale sono chiamati ad esprimersi.

Si sollecita l'intera società regionale ad affrontare realisticamente e con civiltà gli elementi di disordine presenti nelle nostre città con la consapevolezza che essi sono lo specchio dei travagli, ma anche delle opportunità di questo fine millennio.

Ringrazio i componenti del Comitato scientifico di "Città sicure" per il loro impegno.

Pier Luigi Bersani

(Presidente della giunta
della regione Emilia-Romagna)



1. SOLO UN PRIMO PASSO

Il rapporto annuale sulle condizioni di sicurezza della Regione Emilia-Romagna è uno degli obiettivi dell'attività del Comitato scientifico del Progetto regionale "Città sicure".

INTRODUZIONE

A cura di Massimo Pavarini

La decisione di realizzare annualmente questo bilancio risponde ad alcune esigenze avvertite come necessarie per la produzione stessa di politiche di sicurezza. In particolare, come già esplicitato nel primo quaderno di "Città sicure", le esigenze che il rapporto vuole soddisfare sono plurime e tra 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 prevenzione e alla repressione dei reati, 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 infine 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 presente e primo rapporto non soddisfa che in parte queste esigenze. Di ciò il Comitato scientifico di "Città sicure" è consapevole.

Gli obiettivi, già di per sè ambiziosi, diventano poi velleitari in ragione dei ristretti tempi a disposizione: l'attività complessiva del Comitato scientifico si è svolta in poco più di un anno, decisamente poco, per quanto impiegato proficuamente.

La prudenza scientifica avrebbe consigliato di attendere ancora, avanzando ulteriormente nella ricerca; l'urgenza politica premeva invece perché venisse onorato l'impegno del rapporto sullo stato della sicurezza in Emilia-Romagna fin dal primo anno.

La discrasia tra i tempi della ricerca e quelli della politica è una contraddizione sofferta sui due fronti, sia di chi professionalmente fa ricerca, sia di chi opera nell'area della decisione politica e del governo della cosa pubblica.

Il progetto regionale "Città sicure" fa propria questa contraddizione, assumendola come contingente, nella convinzione di poterla progressivamente risolvere.

Avendo accettato questa sfida, il Comitato scientifico ha convenuto di correre il rischio di presentare questo primo rapporto, nella convinzione che quelli che seguiranno saranno migliori.

Un lavoro *in progress* quindi, di cui questo rapporto costituisce solo un primo passo.



2. UN MODELLO DI RICERCA CAPACE DI ASSUMERE LA COMPLESSITÀ

Porre ad oggetto di un'attività di ricerca la questione della valutazione dello stato di sicurezza di un territorio per quanto definito, implica notevoli difficoltà, molte delle quali rinviano a nodi epistemologici non sempre risolti e rispetto ai quali la letteratura scientifica è spesso divisa.

Non è certo questa l'occasione per affrontare compiutamente problemi tanto complessi, ma non è neppure possibile tacere completamente, come se essi non esistessero, o come se non fossero rilevanti all'intelligenza stessa del rapporto.

Se il nostro paziente lettore - *in primis* chi a diverso titolo ha responsabilità di governo del/nel territorio della regione Emilia-Romagna - fosse convinto di potere accedere attraverso questo rapporto (o anche attraverso uno diverso, migliore), a dati di conoscenza "oggettivi" sullo stato della sicurezza, peccherebbe di ingenuità.

A minare irrimediabilmente questa illusione "positivista", concorrono diverse ragioni.

2.1. Fare i conti con l'ambiguità del concetto di sicurezza

Il concetto stesso di sicurezza/insicurezza dalla devianza e dalla criminalità soffre di eccessiva ambiguità, attratto com'è da una duplice costruzione sociale.

Se da un lato la nozione di sicurezza dalla criminalità può essere intesa oggettivamente - come rischio statisticamente quantifi-

cato o quantificabile che ognuno di noi, come essere "situato", ha di essere vittima di comportamenti normativamente e/o socialmente definiti come devianti e/o criminali - dall'altro lato la percezione soggettiva di sicurezza o insicurezza che ognuno, in ragione di molteplici condizioni, sente, rinvia ad una diversa costruzione sociale in cui il rischio oggettivo di criminalità è solamente e spesso neppure necessariamente una variabile. Nel contempo l'insicurezza che abbiamo qui definita come "soggettiva" può, ma anch'essa non necessariamente, interagire come variabile nella determinazione dell'insicurezza "oggettiva", cioè sul rischio di vittimizzazione.

Se il modello epistemologico assunto dal comitato scientifico nel presente rapporto rifiuta ogni semplificazione nella convinzione che la complessità stessa della nozione di sicurezza cittadina sia necessaria alla comprensione del fenomeno, le difficoltà nell'analisi viene poi elevata alla potenza quando si voglia quantificarlo.

2.2. La criminalità come rischio e la sua misura

Interrogativi apparentemente semplici - del tipo: siamo oggi più insicuri di ieri, o ci sentiamo solo più insicuri di fronte alla criminalità di quanto ci sentissimo nel passato? Ovvero: i cittadini della nostra regione, o della nostra provincia, o del nostro comune sono e/o si sentono più insicuri dei cittadini di altre regioni, o di altre province o comuni del territorio della regione Emilia-Romagna? - comportano risposte assai complesse, quando scientificamente possibili.

Sapere se la criminalità sia o meno aumentata, non presenta gli stessi problemi che si devono affrontare se si vuole conoscere di



quanto sia variata nel tempo o nello spazio la durata della vita o l'indice di natalità o il prezzo delle abitazioni nel nostro territorio regionale.

La criminalità è una nozione normativa che convenzionalmente omologa perchè contrarie alla legge penale disomogenee condotte; sapere con assoluta precisione quante volte effettivamente si sono realizzate nel tempo e nello spazio le condotte così tipicizzate (la c.d. criminalità reale) è impossibile, potendo conoscere solo quelle che risultano, cioè che appaiono (criminalità c.d. apparente). Possiamo sapere quanti reati sono stati denunciati dalle vittime, ovvero di quanti e quali reati i cittadini si ricordano di essere stati vittime in un determinato tempo; ovvero quanti reati sono comunque venuti a conoscenza delle forze di polizia; ovvero ancora per quanti reati è stata esperita azione penale. Tutto ciò certo costituisce un dato conoscitivo importante, ma non possiamo sapere con certezza quanto significativo per conoscere l'andamento della criminalità reale, ovvero per indicare una maggiore o minore propensione dei cittadini a sporgere denuncia, ovvero una maggiore o minore "sensibilità" sociale alle illegalità, o un diverso grado di efficienza investigativa delle forze di polizia; ovvero ancora una maggiore o minore propensione repressiva dell' autorità giudiziaria. E così dobbiamo mettere conto che nella maggiore o minore propensione dei cittadini a denunciare, così come nella maggiore o minore efficienza repressiva degli apparati di polizia e giudiziari, un ruolo certo determinante - ma che è assai arduo poi quantificare - viene giocato da elementi estranei all'andamento della criminalità reale. Allarme sociale, necessità di consenso politico, mutamenti significativi nella cultura diffusa nei confronti della legalità e della temibilità di certi fenomeni, ed altro ancora, possono e di molto variare l'andamento della criminalità apparente.

Queste difficoltà non devono indurci ad alcun scetticismo criminologico, come se ci trovassimo di fronte ad una realtà ontologicamente inconoscibile. Devono solo convincere ad armarci di santa pazienza e di estrema prudenza. Così, nella comparazione accorta di più fonti - statistica della criminalità, della delittuosità e vittimologica - se certo non per tutti i fatti criminali, ma per serie e famiglie definite, è possibile convenire su alcune tendenze di fondo. E già questo è un risultato importante.

Ma le difficoltà non si fermano a questo primo livello. Altre, ineriscono alla diversa esposizione dei cittadini al rischio criminale.

2.3. Le differenze e il "pollo di Trilussa"

Affermare, ad esempio, che il rischio che gli emiliano-romagnoli corrono oggi giorno di essere vittime di un omicidio doloso o preterintenzionale è pari a 2,5 su 100 mila abitanti all'anno, dice e non dice: certo ci avverte che i nostri concittadini rischiano complessivamente meno di quelli campani o siciliani, ma non ci dice, invece, che i giovani corrono un rischio assai più elevato degli anziani di essere intenzionalmente uccisi; ovvero che chi abita a Bologna rischia di più di chi vive ad esempio a Forlì; ecc.

Per ogni e distinta tipologia di illegalità, le differenze di genere, età, istruzione, reddito, città di residenza e quartiere in cui si vive sono determinanti, rendendo noi tutti di fronte alla minaccia della criminalità più "diversi" di quanto saremmo superficialmente disposti a convenire. L'interesse per conoscere l'andamento della criminalità nel nostro territorio regionale deve quindi diffidare di ogni informazione che statisticamente annulli le differenze: "il pollo di Trilussa" anche in questo caso deve render-



ci prudenti. Quale tipologia di criminalità aumenta o diminuisce? e nei confronti di chi: uomo o donna, giovane o anziano, ricco o povero, acculturato o ignorante, residente nei centri storici o nei quartieri periferici, in città o in provincia, ecc.? Se le mappe del rischio devono essere in qualche modo disegnate, esse devono vedere l'insieme delle differenze giocare come variabili tra di loro dipendenti; e tutto ciò rende assai complessa la ricerca. Queste difficoltà si possono però superare; l'analisi certo si fa difficile, conosce molti "distinguo", non consente risposte definitive. Ma in ultima analisi è un prezzo ragionevole che si deve pagare alla conoscenza di un fenomeno complesso.

2.4. "Misurare" la paura della gente

Altrettanti, se non più ardui problemi, si pongono poi quando ci cerca di mettere sotto osservazione l'andamento dell'insicurezza soggettiva, cioè la paura della gente di fronte alla criminalità e alla devianza.

Oltre ai medesimi nodi problematici che comporta un rilevamento che sia in grado di differenziare l'opinione pubblica in ragione delle variabili prima indicate, per questa diversa area tematica bisogna anche distinguere la "paura in astratto" da quella "in concreto", cioè se la generica affermazione di temere il rischio della criminalità si accompagna o meno a condotte di vita, a comportamenti e a opinioni che siano congruenti o meno con il grado di paura "astrattamente" manifestata. E la ricerca ci insegna che le discrasie tra comportamenti di "evitamento" - cioè come ci si comporta per ridurre il rischio di vittimizzazione -, opinioni su ciò che le agenzie preventive e repressive dovrebbero fare per combattere la criminalità, ovvero come la società dovrebbe reagire per fronteggiare questa minaccia, possono essere molto ampie.

Sappiamo che si può invocare la pena di morte anche per i ladri, e non preoccuparsi di installare un chiavistello in più alla propria porta di casa; che si può ritenere la criminalità il più allarmante problema di oggi, e vivere il proprio quartiere o la propria città "tranquillamente"; si può invocare maggiore severità nelle pene, senza mai essere stati vittimizzati; e sappiamo che può essere anche tutto all'incontrario.

2.5. Prendere seriamente in considerazione le paure

Nell'affrontare questo aspetto, il comitato scientifico ha cercato di sfuggire da ogni atteggiamento di sufficienza, purtroppo tradizionalmente diffuso negli intellettuali quando giudicano le paure degli altri. Abbiamo, invece, convenuto che le paure della gente dovessero essere prese in seria considerazione. Ma prendere in seria considerazione ciò che l'opinione pubblica manifesta, comporta cogliere e analizzare in primo luogo la complessità di queste manifestazioni. Esse non sono univoche, nè sempre tra loro congruenti e rinviano a processi di differenziazione profonda nella cultura dei cittadini di una regione che si poteva presumere più omogenea. Anche nelle preoccupazioni astratte e concrete di fronte alla criminalità, così come di fronte al rischio oggettivo di criminalizzazione, ci siamo scoperti assai diversi. Un invito in più alla prudenza nel trarre anche sul piano politico sbrigative quanto superficiali conclusioni.

Se l'analisi del rischio di criminalità nel territorio regionale nella comparazione sincronica e diacronica e nella disaggregazione per aree provinciali - come è possibile ottenerla dallo studio di plurime e spesso discordanti fonti statistiche - disegna un profilo conoscitivo autonomo, ma nello stesso tempo interagente con quello diverso



che si ottiene delle rappresentazioni sociali, il quadro si complica ulteriormente se viene arricchito da altri punti di vista, da altre costruzioni sociali del medesimo problema.

2.6. La sicurezza delle città nello "sguardo" dei sindaci

L'interesse primario del progetto "Città sicure" è stato sopra esplicitato: affermare la responsabilità della Regioni e dei Comuni nel governo della sicurezza, e quindi offrire ai governi locali gli strumenti conoscitivi per operare questa assunzione di responsabilità. Da qui il motivo per rivolgere uno sguardo capace di valutare il livello presente di assunzione di responsabilità dei sindaci delle nostre città di fronte alle questioni poste dalla sicurezza dalla criminalità. Anche in questo caso si tratta di registrare un altro punto di vista, riflesso di una diversa costruzione sociale del problema sicurezza: come essa è percepita da chi già assume, e sempre più assumerà in futuro, il ruolo di centro di imputazione delle molteplici domande sociali dei cittadini.

Dal punto di vista dei sindaci il quadro della sicurezza cittadina acquista un'ottica diversa da quella offerta dalla statistica della criminalità apparente e da quella offerta dalle rappresentazioni dei cittadini. Non potrebbe essere altrimenti. Così come altre prospettive offrirebbero gli sguardi professionali sulla questione della sicurezza delle agenzie preposte alla repressione della criminalità, come le forze di polizia e la magistratura, se queste venissero studiate.

Se le distinte prospettive impediscono che le immagini che si determinano siano coincidenti, ciò non toglie che sia utile comporre queste al fine di apprezzare appunto le

"distorsioni" prospettive che caratterizzano e discendono dai distinti punti di osservazione.

Il punto di vista di chi governa una città non può che essere egemonizzato dalla logica dell'azione politica: dare risposte a situazioni avvertite come emergenziali. Ma l'emergenza può trasformarsi in questione politica solo quando essa viene assunta come "rischio" politico, cioè come oggetto di possibile decisione. La questione che qui interessa è appunto questa: conoscere se, quando e come le questioni della sicurezza delle città dalla criminalità siano state assunte dai nostri amministratori come oggetto di decisione, siano cioè entrate nell'agenda dei problemi a cui i governi locali devono dare, o concorrere a dare una risposta.

Anche in questo caso, la semplicità in cui può formularsi la nostra curiosità - i sindaci delle città della nostra regione hanno assunto, e come, la questione della sicurezza quale rischio politico? - cela complessità notevoli nella risposta.

In primo luogo, perchè ancora una volta, non esiste il punto di vista, ma una pluralità disomogenea di punti di vista. Sindaci di capoluoghi di provincia e di piccoli comuni montani o di valle; sindaci uomini e sindaci donne; vecchi e giovani; con lunga e breve esperienza amministrativa; e poi, certo, sindaci di comuni in cui il problema della sicurezza è particolarmente avvertito dalla cittadinanza, e sindaci di comuni apparentemente tranquilli. Eppure, anche in questo caso, operando con la dovuta cautela, è possibile - certo non per l'intero sistema dei problemi della sicurezza, ma per aree più limitate - azzardare alcune risposte: come sapere, ad esempio, se l'intensità delle tensioni sociali in tema di sicurezza cittadina sia "politicalmente" adeguata al livello della problematicità



avvertita dai cittadini e/o segnata dalla statistica della criminalità.

3. LA STRUTTURA DEL RAPPORTO

Il presente rapporto sullo stato della sicurezza in Emilia-Romagna si struttura in più sezioni.

3.1. Il quadro generale

La prima sezione rappresenta l'asse portante dell'intero rapporto, e costituirà l'oggetto permanente anche dei prossimi. Essa si compone di tre distinti capitoli in cui vengono riportate in forma sintetica le conclusioni a cui sono pervenute tre autonome ricerche (le stesse, nella loro compiutezza, verranno in seguito pubblicate nei quaderni di "Città sicure"). Esse hanno per oggetto i tre profili in precedenza illustrati:

1. L'andamento della criminalità - in particolare omicidi, furti e rapine - in Emilia-Romagna nel tempo (ultimi vent'anni), nel raffronto con le altre regioni italiane, nella disaggregazione per province, così come emerge da plurime fonti statistiche.

2. Le rappresentazioni di sicurezza e insicurezza dei cittadini della nostra regione, attraverso l'analisi dell'opinione manifestata da un campione rappresentativo della popolazione emiliano-romagnola in tema di: a) problemi più temuti e allarme sociale; b) esperienze di vittimizzazione; c) comportamenti concreti di autotutela dalla criminalità; d) individuazione delle cause della criminalità; e) misure di difesa sociale per contrastare la criminalità; f) compiti del governo locale per garantire la sicurezza

za delle città; g) pena di morte.

3. Rischi ed emergenze da criminalità nella valutazione comparata delle tensioni sociali, nella fase attuale e in prospettiva di sei mesi, dei sindaci dei comuni della regione Emilia-Romagna, in particolare con riferimento ai problemi posti da alcuni fenomeni di: a) patologia sociale; b) criminalità comune; c) criminalità economica; d) criminalità organizzata.

3.2. Alcuni approfondimenti tematici

Il rapporto presenta poi una seconda sezione - "Approfondimenti tematici" - che si struttura in sei brevi capitoli. E' questa una parte variabile, nel senso che nei prossimi rapporti potranno mutare le tematiche, in ragione anche dei risultati che presumibilmente saranno già - in tutto o in parte - conseguiti da autonome unità di ricerca coordinate dai membri del comitato scientifico, e di cui si è dato conto in termini sintetici nelle sette schede di presentazione nel primo quaderno di "Città sicure". In questo primo rapporto vengono offerti spunti di approfondimento su plurime tematiche: da alcune osservazioni in tema di sviluppo economico e sicurezza nel territorio della regione Emilia-Romagna, con riferimento specifico al fenomeno dei ribassi negli appalti pubblici e dell'usura come indicatori del rischio di criminalità economica e organizzata, alle politiche agite e in futuro agibili dal governo regionale in tema di politiche penitenziarie; dai problemi posti dai processi di nuova immigrazione anche per quanto concerne il fronte della sicurezza cittadina, ai significativi mutamenti delle culture giovanili e delle condotte devianti dei giovani; dal ruolo delle forze di polizia nel governo della sicurezza ad alcune riflessioni sul fenomeno dell'allarmismo urbano qui esaminato in rapporto al processo di crisi delle identità collettive.



Questo materiale di approfondimento tematico, pur nella forma stringata imposta da un rapporto di sintesi, contribuisce ad arricchire l'analisi condotta nella prima parte, offrendo un'immagine più compiuta della complessità del problema della sicurezza con riferimento ad un territorio definito.

3.3. La ricognizione dell'esistente e le raccomandazioni

Le due brevi sezioni che chiudono il presente rapporto offrono distinti contributi: la prima è una ricognizione sintetica delle iniziative autonomamente prese da altre Regioni e Comuni in tema di politiche di sicurezza e di prevenzione, una sorta, quindi, di ricognizione dell'esistente sul fronte delle autonomie locali; la seconda, invece, consiste in un contributo di raccomandazioni e suggerimenti di natura politica che il comitato scientifico rivolge al referente istituzionale del progetto "Città sicure", cioè al governo della regione Emilia-Romagna.

4. DAL QUADRO D'INSIEME, A "VOLO D'UCCELLO" EMERGE....

Per quanto esplicitato nel secondo paragrafo di questa introduzione allo stato attuale delle conoscenze raggiunte dal comitato scientifico non è prudente trarre alcuna definitiva conclusione. E' possibile invece, oltre che utile, indicare lo stato attuale, e certo provvisorio, a cui siamo pervenuti nella conoscenza sullo stato della sicurezza nel territorio della regione Emilia-Romagna.

Su alcuni aspetti - in verità pochi - ci sembra che si possa "prudentemente" convenire. Facciamo comunque tesoro di questo "poco".

4.1. La criminalità in Emilia-Romagna nel tempo

Per quanto consapevoli dell'ambiguità della statistica criminale - sia che essa si riferisca a quella giudiziaria, ovvero a quella offerta dalle forze di polizia, ovvero a quella che possiamo ricavare da alcune ricerche di vittimizzazione - qualche indicazione relativamente sicura - sia chiaro: solo qualche indicazione di massima - sui tassi di illegalità penale, sia apparente che reale, della nostra regione è possibile ottenerla.

Come in tutta Italia, anche in Emilia-Romagna si è verificato nel corso dell'ultimo venticinquennio un forte aumento dei reati, di quelli contro il patrimonio come di quelli contro le persone. Questo aumento è avvenuto in due ondate successive: la prima ha avuto luogo nel corso della prima metà degli anni '70, la seconda si è consumata dalla metà degli anni '80 all'inizio degli anni '90. Dopo un lungo periodo di relativa continuità all'insegna di una lieve tendenza alla crescita (turbata solo da forti perturbazioni negli anni successivi alle due guerre) la curva della criminalità si è infatti impennata all'improvviso subito dopo il 1970, portando, ad esempio, il tasso dei furti a triplicarsi nel giro di soli sei anni. Toccato il picco, la curva scende di nuovo per poi risalire sino a raggiungere un nuovo picco, ancora più alto del precedente, nel 1991.

Questo andamento trova conferma - almeno relativamente ai furti - anche nel caso dell'Emilia-Romagna. Se agli inizi degli anni '70 il quoziente dei furti su 100 mila



abitanti non raggiungeva ancora il migliaio, già nel 1975 esso aveva superato quota 2000 attestandosi l'anno seguente a 2390. Il calo degli anni successivi fu solo il preludio per una nuova impennata verificatasi puntualmente nel 1991 (2801 furti per 100 mila abitanti).

Il processo di crescita delle rapine è stato ancora più deciso, portando il relativo tasso (su 100 mila abitanti) da 4,3 nel 1968 a ben 47 nel 1993. Anche in questo caso, si tratta di un andamento che ha ripetuto su scala locale un fenomeno di crescita nazionale, che ha portato il numero delle rapine annualmente compiute in Italia a più che decuplicarsi nel corso del periodo in esame.

Ma non tutti i reati sono aumentati con la stessa velocità. Un incremento forte si è verificato senz'altro nel caso dei borseggi (il cui numero è triplicato tra il 1984 e il 1990), dei furti su auto in sosta (quasi raddoppiato) e in appartamento (+ 61%). Particolarmente accentuato anche l'aumento delle rapine in abitazione, negozio e contro le persone (+ 141%). Ma non tutti i reati hanno conosciuto la stessa dinamica nel tempo: per i borseggi, gli scippi e i furti in appartamento la massima espansione si è conosciuta nel 1990; per i furti di auto, in negozi e per le rapine il vertice è stato raggiunto l'anno successivo. Con la sola esclusione per i reati di rapina, dopo il 1991 tutti i reati di natura predatoria sono sensibilmente diminuiti nella nostra regione. Quest'ultima significativa circostanza trova un riscontro contraddittorio nella valutazione delle tensioni in prospettiva offerta dai sindaci: per i furti in appartamento emerge una valutazione prognostica di ulteriore diminuzione della problematicità, mentre in decisiva crescita per gli scippi e i furti di auto.

Non c'è dubbio che questa serie di reati

non definiscono l'insieme della criminalità; essi sono solo aspetti qualificanti della criminalità di natura predatoria. In altre parole non è scientificamente corretto assumere questi come indici rappresentativi dell'andamento della criminalità nel suo complesso. Come è pure certo, che lo scarto tra criminalità reale e criminalità apparente - cioè la "cifra oscura" - abbia un peso non trascurabile, sia pure diverso per ogni tipo di reato preso qui in considerazione. Nonostante queste necessarie cautele, è ragionevole convenire che per un aspetto rilevante della illegalità criminale (per altro concernente le fenomenologie più avvertite e temute dai cittadini, come è possibile cogliere nella ricerca sull'opinione pubblica emiliano-romagnola a proposito dei furti in appartamento e degli scippi) anche nella nostra regione si sia di fronte ad un incremento.

Sottolineiamo questo aspetto, perchè trova significativa conferma anche nell'opinione dei nostri concittadini. Quando abbiamo chiesto se ritenessero la criminalità in aumento, questi hanno risposto affermativamente nella maggioranza del 73%.

E' importante soffermare l'attenzione su questo aspetto di coincidenza valutativa. E' a nostro avviso frutto di un pregiudizio intellettuale assai diffuso ritenere che la rappresentazione sociale dell'aumento della criminalità sia determinato da sentimenti di insicurezza sociale, quando non effetto di condizionamenti da parte dei mezzi di comunicazione di massa, insomma sia una falsa rappresentazione. Non possiamo invece affermare che essa sia falsa, per la ragione che essa è realistica. Altra e diversa questione è interrogarsi se l'aumento del panico sociale si spieghi in ragione dell'aumento del rischio di criminalità, ovvero dipenda o possa dipendere da altro. Su questo delicato aspetto ritorneremo, ma consapevoli che esso concerne un problema di natura diversa.



4.2. La criminalità “comparata” della Emilia-Romagna

Se conveniamo che in Emilia-Romagna la criminalità - meglio: alcuni significativi e rilevanti crimini - sono nel tempo aumentati, dobbiamo anche registrare che essi complessivamente collocano la nostra regione in posizione ancora al di sotto della media nazionale, e in posizione intermedia nel più ristretto insieme delle regioni che compongono il compartimento territoriale dell'Italia settentrionale.

Così, il tasso di omicidi su 100 mila abitanti è inferiore a quello del Piemonte, della Lombardia e soprattutto della Liguria. Analoghe differenze sono registrabili per gli altri tipi di reato. Anche nel caso dei furti, l'Emilia-Romagna presenta un tasso sistematicamente inferiore a quello del Piemonte, della Lombardia e della Liguria, e maggiore rispetto a quello del Trentino, mentre più incerta è la posizione rispetto a Veneto, Friuli e Val d'Aosta. Per quanto poi concerne le rapine, si registrano tassi decisamente superiori rispetto all'Emilia-Romagna in Piemonte, Lombardia, Liguria e Lazio, tra le regioni centro-settentrionali, e in Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna, tra le regioni dell'Italia meridionale ed insulare.

Il quadro cambia sensibilmente, però, se fissiamo l'attenzione al fenomeno delle rapine in banca. Nel triennio 1991-1993, l'Emilia-Romagna mostra un tasso di rapine su 100 sportelli che è inferiore a quello delle regioni meridionali a più alta incidenza di criminalità (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), del Lazio e della Lombardia (le regioni cioè che ospitano le due principali città italiane), ma è superiore rispetto a quello del Piemonte, del Trentino, del Friuli e della Liguria, al nord, e della Toscana, dell'Umbria e delle Marche, al centro. Ma al di là del loro

numero, assoluto o relativo, le rapine in banca pesano sulla situazione sociale ed economica del territorio in cui avvengono anche per l'entità del danno economico che esse creano: nel 1993 in Emilia-Romagna si sono compiute rapine per un bottino totale di 10 mila milioni (pari a poco meno del 10% del totale nazionale), con un incremento rispetto all'anno precedente del 26,6% (contro una variazione nazionale pari a - 8,4%).

L'Emilia-Romagna si conferma così come regione a maggior tasso di criminalità predatoria del compartimento nord-orientale, e al settimo posto nella graduatoria nazionale per l'entità della ricchezza sottratta nelle rapine in banca. Una posizione se non in sé allarmante neppure tranquillizzante, che merita un'attenta valutazione, perché in grado di indicarci come il benessere e la ricchezza del nostro territorio possano tradursi in un sensibile aumento dei rischi da criminalità predatoria.

4.3. La criminalità “disaggregata” in Emilia-Romagna

Le informazioni più interessanti le possiamo invece ottenere dalla disaggregazione a livello provinciale e per capoluoghi di provincia.

La dinamica dei tassi di omicidio, furto e rapina in Emilia-Romagna è stata molto diversa nelle città capoluogo di provincia rispetto alle altre città di dimensioni minori: in particolare, si può dire che il processo di crescita della criminalità che si è avuto nella seconda metà degli anni '80 e sino al '90-'91 è stato un fenomeno che ha interessato quasi esclusivamente i comuni maggiori. Questa conclusione è rinforzata ulteriormente dalla considerazione che la propensione alla denuncia sembra crescere al diminuire dell'ampiezza demografica dei



comuni, come possiamo anche ricavare dalla ricerca sull'opinione pubblica riportata nel secondo capitolo della prima sezione di questo rapporto.

In particolare, nella nostra regione, con riferimento al 1993, la frequenza relativa degli omicidi (tentati e consumati), dei furti e delle rapine è più che doppia nei comuni capoluogo rispetto agli altri comuni. Per alcune forme di attività predatoria, lo scarto è ancora maggiore, nella misura di 3 (furti su auto) e 4 (borseggi) ad 1.

La presenza di una città come Bologna incide in misura significativa sul tasso di criminalità complessivo registrato nella regione, in particolare tra i suoi capoluoghi. Ma questa incidenza varia da reato a reato.

Essa è molto accentuata nel caso dei borseggi, dei furti su auto in sosta e di auto-veicoli, e in genere delle rapine, che si presentano così come reati a spiccata vocazione urbana. E' più ridotta nel caso degli omicidi e degli scippi. E' pressochè trascurabile in quello dei furti in appartamento. I maggiori tassi di delittuosità si registrano - tra i capoluoghi della regione - nella città di Bologna, seguita da Reggio Emilia, quindi da Modena. La città capoluogo che è invece meno colpita dalla criminalità è Forlì.

Queste conclusioni devono almeno in parte modificarsi quando si considerino, delle varie province emiliane, le città non capoluogo. E' infatti nella provincia di Forlì (che per gli anni qui in considerazione include anche l'attuale provincia di Rimini) che si registrano i tassi maggiori di omicidio, di furti e di rapine. Ravenna e Ferrara, che come città sono relativamente tranquille, sono invece province ad alto tasso di delittuosità, in particolare per il furto.

4.4. Congruenze e incongruenze nella valutazione del rischio

Questa lettura disaggregata per aree provinciali ci consente di verificare se nella valutazione delle tensioni da criminalità i sindaci abbiano mostrato una valutazione nel complesso realistica, cioè si siano mostrati consapevoli della diversa distribuzione territoriale del rischio. Ci sembra di potere rispondere affermativamente per quanto concerne solo alcuni profili: così registriamo un livello apprezzabile di congruenza nella graduatoria del livello medio di tensione per l'area di problematicità della criminalità comune (e pertanto quella che include i reati di natura predatoria sopra statisticamente esaminati) che registra, in ordine decrescente, al primo posto la provincia di Rimini, seguita da Reggio Emilia e Ravenna, e quindi da Bologna e Modena. Al contrario, dicasi per quella di Ferrara, che nella rappresentazione delle tensioni da criminalità comune conquista l'ultimo e invidiabile posto, mentre secondo gli indici di criminalità emerge tra le province più insicure. Mentre l'elevata problematicità dei comuni rivieraschi di fronte ai rischi di criminalità (sia comune che organizzata) viene sempre confermata dalla valutazione delle tensioni presenti e a sei mesi espresse dai sindaci.

4.5. Le paure dei cittadini delle nostre città

A fronte di questo primo quadro dell'emergenza criminale nella nostra regione, dobbiamo registrarne uno diverso per quanto concerne la percezione soggettiva dell'insicurezza in chi vi abita. Se vogliamo tracciare un quadro sintetico degli aspetti principali emersi dalla ricerca, possiamo convenire su alcuni punti.

In primo luogo: il passaggio da livelli



astratti di rappresentazione (quanto emerge dalla risposta alla domanda: che cosa più ti preoccupa?) a dimensioni concrete di percezione (quanto emerge dalla risposta alla domanda: in concreto cosa temi che ti possa accadere?) conduce in genere ad atteggiamenti meno allarmati, producendo spesso effetti di sdrammatizzazione. Ciò è stato verificato per almeno tre questioni: la paura della criminalità, come problema sociale e pericolo personale; i comportamenti di "evitamento" e di autoprotezione; la richiesta di sanzioni punitive.

D'altra parte la paura del crimine e di restare vittime, la richiesta di punizione e di repressione, i comportamenti autoprotettivi risultano differenziati e variamente distribuiti all'interno della popolazione in relazione all'età, livello di istruzione, sesso e località di residenza. In particolare il fatto di avere recentemente subito un reato non determina maggiore paura della criminalità in termini astratti e concreti; induce in modo molto limitato comportamenti autoprotettivi; non si associa a tendenze più punitive.

Ad un'analisi attenta dei comportamenti autoprotettivi e di "evitamento" dei cittadini emiliano-romagnoli, si può ragionevolmente sostenere come essi siano più espressione di abitudini e ritualità acquisite, di comportamenti di ruolo, di autorappresentazioni di status, di condizionamento culturale, che dettati da stati reali di allarme e di percezioni di insicurezza.

Nello studio delle risposte offerte dal nostro campione rappresentativo di cittadini emiliani, sembra emergere un elevato grado di reattività emotiva a certe immagini, atte ad evocare luoghi comuni sostenuti più da reazioni irrazionali ed episodiche, che da convinzioni profondamente interiorizzate. Il che sta ad indicare quanto questi temi siano suscettibili di interventi stru-

mentali, così da rappresentare un ricco ambito di risorse politiche per l'organizzazione del consenso.

4.6. Un panorama complesso e contraddittorio

All'interno degli stessi modelli culturali dominanti coesistono, a diversi livelli, elementi incongrui, a volte apertamente contraddittori. Essi sono riscontrabili anche all'interno di aree apparentemente omogenee, soprattutto all'interno di quella statisticamente più rilevante (ben 41%) che si è voluta definire dei "repressori", cioè di coloro che manifestano una diffusa domanda di risposte repressive (più severità delle pene e delle sentenze, più carceri, ecc.). Anch'essi finiscono per manifestare stereotipi, sospesi tra il buon senso e il senso comune, che emergono variamente e in modo contraddittorio, a seconda delle sollecitazioni, delle aspettative, dei diversi immaginari evocati nel corso dell'intervista. Ma nel contempo si devono registrare altre tendenze di fondo, spesso condivise da estesi raggruppamenti di cittadini, che segnano atteggiamenti non particolarmente allarmati, né punitivi, con una buona disposizione ad interventi riformatori. Questa precaria e contraddittoria diversità di espressioni, induce a ritenere che esse non sottendano modelli culturali coerenti e profondamente interiorizzati.

Così gli atteggiamenti più punitivi non appaiono univocamente fondati su riferimenti materiali e culturali stabili e definiti sotto il profilo socio-culturale. Essi sembrano piuttosto appartenere a modelli ideologici preconcepi, definiti a rilevanti livelli di astrattezza, determinati in parte da assenza di esperienza.

Questo complesso e contraddittorio panorama richiede evidentemente ulteriori



approfondimenti ed articolazioni analitiche, sia attraverso l'utilizzazione di analisi più sofisticate, sia attraverso lo sviluppo di ricerche ulteriori, seguendo in prospettiva la linea della costituzione di un osservatorio permanente. Tuttavia, in relazione a quanto emerge dall'analisi fin qui elaborata, ci sentiamo di diffidare da schematizzazioni che diano per scontata la diffusione della domanda di sicurezza, quantomeno come espressione di uno stato di allarme generalizzato e univocamente condiviso all'interno della collettività emiliano-romagnola.

5. "BUCHI NERI" E QUALCHE FONDATA PREOCCUPAZIONE

Il presente rapporto offre il fianco ad una seria censura: di interessarsi prevalentemente di un aspetto dell'insicurezza, quello determinato dalla "criminalità dei deboli", se con questo termine vogliono distinguere le condotte illegali che non sono riferibili come proprie ai "potenti". La lacuna è certamente grave, ed è intenzione del comitato scientifico provvedere nel futuro a colmarla.

5.1. Perché non ci siamo ancora interessati della criminalità economica e organizzata

Una giustificazione sia pure parziale a questo grave vizio però è forse utile esplicitarla, perchè in qualche modo chiarisce anche la genesi stessa del progetto "Città sicure". Detto programma sorge sull'esempio di altri progetti di prevenzione della criminalità sviluppati in Europa e altrove, con i quali si prevedono peraltro collaborazioni e scambi. E' un dato di fatto che le esperien-

ze straniere di programmi di prevenzione, o come si suole oggi convenire di "nuova prevenzione integrata" trascurano ad esempio il tema della criminalità economica e della criminalità organizzata. Non c'è dubbio che l'aver evitato di trattare tematiche di questo tipo è in parte dovuto a obiettive difficoltà.

E' difficile e talvolta pericoloso studiare la criminalità economica e organizzata per molteplici quanto evidenti ragioni: spesso non sono facilmente disponibili, o non sono predisposti, dati statistici significativi; le vittime di questa illegalità sono diffuse e spesso inconsapevoli esse stesse della loro vittimizzazione; è assai problematico tracciare una linea di demarcazione tra criminalità economica ed economia semi-legale; infine, il tema stesso è circondato da notevole ambiguità (per esempio nella scelta di mantenere aperta un'impresa per garantire posti di lavoro e il rischio della sua chiusura a causa di procedimenti penali per danni ambientali o irregolarità fiscali).

Le giustificazioni per avere "trascurato" queste tematiche possono poi essere anche di altro tipo; ad esempio da quanto abbiamo potuto registrare dall'indagine sull'opinione pubblica emerge chiaramente che le preoccupazioni della collettività emiliano-romagnola tendono a fissarsi più verso le tradizionali forme criminali che verso i rischi da criminalità economica e organizzata.

In verità queste giustificazioni possono attenuare le responsabilità per le deficienze del presente rapporto, ma finiscono per aggravarle se in futuro non prevedessimo di colmarle.

Eppure anche nel presente rapporto abbiamo voluto indicare l'urgenza di provvedere a colmare alcuni "buchi neri".



5.2. Perché dobbiamo in futuro occuparci delle "illegalità dei potenti"

Emerge come uno dei dati più inquietanti il livello estremamente basso di tensione presente e a sei mesi nella valutazione dei sindaci di alcune problematiche riferibili all'area della criminalità economica. Fenomeni come appalti sospetti, abusivismo commerciale, ricettazione, usura registrano in assoluto i livelli di minore problematicità nella valutazione dei sindaci. Il danneggiamento del patrimonio pubblico, ad esempio, guadagna un'attenzione allarmata di più di quattro volte l'insieme ponderato di tutti i fenomeni ascrivibili all'area della criminalità economica e di ben dieci volte per quello della criminalità organizzata. Ed ancora: la proiezione a sei mesi della tensione, registra che nella valutazione dei nostri amministratori fenomeni come gli appalti sospetti, nonché i passaggi altrettanto sospetti di proprietà o esercizi sono pronosticati in deciso calo. I sindaci poi delle città ubicate nelle province di Rimini e Ravenna sono quelli che ottimisticamente più confidano in un ulteriore abbassamento della problematicità nell'area della criminalità economica.

L'inquietudine che questa rilevazione solleva si motiva perchè in radicale contraddizione con le valutazioni preoccupate che emergono anche in questo rapporto dalle ricerche condotte sul fenomeno dei ribassi negli appalti pubblici e dell'usura nel nostro territorio regionale.

Per ora non ci resta che registrare valutazioni assolutamente discordanti, ma la "curiosità" e la determinazione di capirne di più ne escono ulteriormente rafforzate.

5.3. Altre aree "oscurate" e inquietanti

Ma altre aree ci appaiono fin da ora troppo

"oscurate" per non suscitare preoccupazione: così, ad esempio, la problematicità delle violenze domestiche, sessuali e sui minori che in questa calda estate sono nell'agenda delle preoccupazioni del governo nazionale e sulle prime pagine dei nostri giornali, nella valutazione dei nostri sindaci di solo otto mesi fa segnavano un livello di preoccupazione quasi nullo. Una indicazione ulteriore che ci convince dell'opportunità di procedere oltre. Ma questo rapporto, come abbiamo chiarito, è solo un primo passo.

Bologna: agosto 1995



PARTE PRIMA: IL QUADRO GENERALE

LA CRIMINALITÀ IN EMILIA-ROMAGNA. UN PROFILO STATISTICO

A cura di Marzio Barbagli e Marco Santoro

1. IL PROBLEMA DELLE FONTI UFFICIALI

Obiettivo 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 statistiche già esistenti. Riteniamo perciò opportuno spiegare innanzitutto al lettore origini e natura delle fonti disponibili, nonché precisare il grado di attendibilità dei dati utilizzati e i problemi di interpretazione che essi generano.

Per descrivere e spiegare l'andamento della criminalità, per capire se essa è maggiore in una regione, in una provincia e in una città o nelle altre, se è aumentata o diminuita nel tempo, ci si serve di solito delle statistiche giudiziarie. Esse ci dicono qual è il numero dei reati ufficiali, considerati

tali dalle istituzioni dello Stato che presiedono alla gestione del sistema penale. Le fonti statistiche a cui ci si può affidare per ricostruire il fenomeno della criminalità sono così essenzialmente di due tipi, corrispondenti ad altrettante strutture istituzionali dello Stato cui possono riferirsi le rilevazioni: quella degli uffici giudiziari e quella degli organi di pubblica sicurezza, intesi in senso lato. Nel nostro paese esistono entrambi i tipi di rilevazione, ed è da essi che sono principalmente tratte le informazioni su cui si basano le analisi di questo primo capitolo.

La prima rilevazione, denominata "statistica della criminalità" o "statistica penale", viene effettuata dalle autorità giudiziarie (essenzialmente le Procure della repubblica) le quali - trimestralmente a partire dal 1984 - inviano all'Istituto centrale di statistica (ISTAT) dati raccolti presso gli uffici giudiziari su base mensile tramite annotazione su appositi registri. La seconda rilevazione, denominata "statistica dei fatti delittuosi" (o più semplicemente "statistica della delittuosità"), è invece opera congiunta della Polizia di stato, dei Carabinieri e della Guardia di finanza, che attraverso i propri organi periferici trasmettono mensilmente all'ISTAT i dati riassuntivi sui delitti di cui sono venuti a conoscenza e nei riguardi dei quali è stata sporta denuncia. Entrambe le rilevazioni formano successivamente oggetto di varie pubblicazioni da parte dell'ISTAT, di cui la principale è senz'altro l'"Annuario di statistiche giudiziarie" (cfr., Corrado, 1986).



I due tipi di rilevazione suindicati non sono diversi solo per natura dell'ente di rilevazione e per cadenza temporale, come si è detto, ma anche per tipo di informazioni raccolte e rese quindi disponibili al ricercatore. La "statistica della criminalità" prende ad oggetto un notevole spettro di fattispecie penali, legate ai reati più rappresentativi, ma considerate senza una ulteriore disaggregazione riguardante aspetti più particolari. I delitti sono quelli previsti dal Codice penale e da altre leggi e denunciati alla magistratura ordinaria. La "statistica della delittuosità" rileva anch'essa tutti i delitti previsti dal codice penale, con un ventaglio di ipotesi tuttavia che è più ristretto per singole fattispecie rilevate, ma al contempo con una maggiore disaggregazione della casistica riguardante determinare tipi di reato ed un'articolazione per livelli territoriali (comuni capoluogo ed altri comuni della provincia, ad esempio) di notevole interesse dal punto di vista sociologico.

Accade così che, mentre per l'analisi di alcuni tipi di reato sono a disposizione solo i dati registrati da una delle due fonti, generalmente quella delle autorità di pubblica sicurezza, le cui rilevazioni coprono una varietà di eventi delittuosi più ampia, per altri tipi di reati (o per fattispecie di reati) ci si può invece rivolgere sia all'una che all'altra rilevazione. L'elemento di incertezza che in tal modo si insinua nell'analisi sarebbe meno forte se gli scarti registrabili tra le due fonti in relazione allo stesso tipo di reato non fossero straordinariamente rilevanti, a causa non solo del diverso periodo di rilevazione e della differente origine delle notizie, ma anche di problemi pratici nella raccolta e registrazione dei dati. Pur avendo anch'essa un buon grado di rappresentatività, la "statistica della delittuosità" registra infatti normalmente sin dalle sue origini (essa risale al 1955) un numero complessivo di reati

alquanto minore rispetto a quello rilevato attraverso gli uffici giudiziari. In parte ciò è dovuto, oltre che dall'organizzazione stessa della macchina giudiziaria, all'esclusione dalla "statistica della delittuosità" dei delitti denunciati all'autorità giudiziaria da altri pubblici ufficiali (che non siano appunto Polizia, Carabinieri e Guardia di finanza) e soprattutto dei delitti denunciati da privati. Ma in parte questi scarti sembrano dipendere anche da difficoltà organizzative proprie della rilevazione e della raccolta dei dati. Solo negli ultimi anni questi scarti tra le due fonti sono andati diminuendo a seguito dell'adozione di provvedimenti a questo fine specificamente indirizzati. Ma i divari tra le due fonti sono generalmente rimasti, e sono non solo consistenti, ma anche variabili da una zona all'altra del territorio nazionale, e tanto più fastidiosi in quanto non tutti dello stesso segno: accade talvolta infatti che siano le statistiche tratte dalle rilevazioni delle forze di pubblica sicurezza a registrare il numero maggiore di reati, creando in tal modo incongruenze tra le fonti di non facile decifrazione.

Le due rilevazioni non sono dunque una mera duplicazione, e questo per più ragioni: perchè diversa è la natura delle strutture istituzionali coinvolte, diverso è il momento e la periodicità delle rilevazioni, diversa la gamma delle informazioni raccolte, diverso, infine, è il loro grado di rappresentatività. Queste stesse ragioni, tuttavia, se da un lato rendono particolarmente ricco il patrimonio di informazioni sulla criminalità esistente in Italia, dall'altro rendono difficoltosa l'analisi e talvolta incerte le stesse conclusioni che da questa possono ragionevolmente trarsi. Il problema della duplicità delle rilevazioni sulla criminalità nel nostro paese si riflette sulla incertezza e precarietà delle conclusioni che dall'analisi dei relativi dati possono trarsi. A questi limiti - che sono limiti delle fonti e non



dell'analisi - è possibile rimediare solo attraverso una strategia di analisi improntata alla cautela interpretativa e soprattutto al confronto critico delle fonti. E' quanto abbiamo cercato di fare in questo studio. Dal momento che il nostro scopo è quello di fornire una rappresentazione quantitativa il più vicina possibile alla massa di eventi che costituiscono la criminalità reale, ma anche significativa dal punto di vista sociologico, ci siamo avvalsi del primo tipo di rilevazione - quello effettuato dagli uffici giudiziari - in tutti i casi in cui l'interesse è rivolto alla massa degli eventi, mentre abbiamo utilizzato le rilevazioni effettuate dagli organi di pubblica sicurezza al fine di entrare un po' più nei dettagli dell'azione criminale, onde distinguerne al suo interno i diversi aspetti. Le eventuali discrepanze tra i dati tratti dalle due diverse fonti possono a questo punto interpretarsi solo come il prezzo che la conoscenza della criminalità in Italia attualmente impone a chi se ne interessa.

2. REATIE DENUNCE

Le difficoltà che nascono dalle incertezze e contraddizioni delle rilevazioni ufficiali sono rese ancora più gravi dal fatto di presentarsi in un settore di investigazione che è già complicato e di incerta "misurazione" in virtù della natura stessa dei fatti sociali indagati, delittuosi, illegali e perciò sottratti intenzionalmente allo sguardo dall'esterno. Il problema del "numero oscuro" dei reati (cioè della "criminalità sommersa") è il più macroscopico dei problemi che un'indagine quantitativa sulla criminalità si trova a dover affrontare. Si intende per "numero oscuro" dei reati quella quota di eventi ed azioni illegali che sfuggono alla conoscenza e perciò alla registrazione degli organi dello Stato, siano essi gli organi di magistratura o di pubblica sicurezza, e che

pur essendo stati compiuti non confluiscono perciò nella definizione quantitativa ufficiale della criminalità. Perché un reato, una volta commesso, diventi ufficiale, è infatti necessario che esso sia considerato tale da qualcuno e venga reso noto da un organo del sistema penale. Per alcuni delitti, ciò è una conseguenza dell'attività investigativa della polizia. Ma nella maggior parte dei casi ad avviare il processo che porta alla registrazione e perciò alla ufficializzazione di un reato è la denuncia dei privati: proprio questa tuttavia, in un numero rilevante di casi, non viene sporta, con la conseguenza che le statistiche ufficiali tendono a sottostimare in misura anche considerevole l'entità degli eventi criminali accaduti (la cosiddetta "criminalità reale"). Ciò è naturalmente più probabile per alcuni tipi di reato che per altri: in certi casi, come ad esempio gli omicidi o le rapine in banca, il "numero oscuro" quasi non esiste o ha comunque dimensioni trascurabili, in altri (come i furti, le estorsioni, le rapine a persone fisiche o le violenze sessuali) esso è invece sicuramente elevato e tale da rendere l'entità della criminalità "reale" senz'altro superiore a quella della criminalità ufficiale, detta perciò "apparente".

Per cercare di stimare il "numero oscuro" dei reati, da almeno vent'anni gli studiosi ricorrono a rilevazioni ad hoc - diverse dunque da quelle ufficiali condotte dagli organi dello Stato - assumendo come unità di indagine le singole persone fisiche, e rivolgendo loro domande volte ad accertare se esse abbiano subito alcuni reati. Si parla in proposito di "indagini di vittimizzazione".

Le prime indagini di vittimizzazione risalgono alla metà degli anni '60 e sono tutte anglosassoni, mentre in Italia sono ancora assai rare. Recentemente l'ISTAT ha inserito lo studio della vittimizzazione



tra i suoi interessi di ricerca (ISTAT, 1993). Utili introduzioni ai metodi e ai limiti di queste indagini si trovano in O'Brien (1985) e in Zauberman (1985).

I reati rilevabili in questo modo sono dunque solo quelli che hanno come vittima un individuo, mentre sfuggono completamente alla rilevazione sia i cosiddetti reati senza vittime (come il consumo di stupefacenti o il gioco d'azzardo) sia quelli che hanno come vittima un ente o un'azienda.

Le poche indagini di vittimizzazione sinora condotte in Italia mostrano non solo che la criminalità sommersa o nascosta ha nel nostro paese dimensioni rilevanti (cfr., Barbagli, 1995: 35-53), ma che la tendenza a sporgere denuncia varia nello spazio: in particolare, essa mostra talune variazioni significative lungo l'asse nord-sud, con una maggiore propensione al comportamento denunciatorio al nord.

Da questi dati risulta dunque che il comportamento denunciatorio delle vittime può variare non solo nello spazio, ma anche

in funzione del tipo di reato che si subisce: essa è costante nel caso dei furti in appartamento, aggirandosi in tutte le ripartizioni territoriali intorno al 70%. Più mutevole è invece la propensione alla denuncia quando si subisce un reato di forte impatto sulla persona, ma generalmente dalle scarse possibilità di riparazione come lo scippo. Benchè non siano ancora del tutto chiari i meccanismi psicologici che presiedono al comportamento denunciatorio, è ragionevole supporre che sia soprattutto il senso civico, e la fiducia nelle istituzioni, a incidere in questo caso (come sembra suggerire la differenziazione nord-sud mostrata dai dati della tavola n. 1.)

Ma la decisione di denunciare un reato dipende soprattutto dall'analisi dei costi e dei benefici che ogni vittima istintivamente compie immediatamente dopo aver subito il reato. Come mostrano tutte le indagini condotte in Italia e all'estero il fattore decisivo del suo comportamento resta così l'entità economica del danno subito. Quanto più esiguo è il danno, tanto più debole sarà la propensione della vittima a

Tavola 1- Percentuale di persone che hanno subito un reato in Italia nel 1987 e che lo hanno denunciato, per bene sottratto e zona geografica.

	Centro Nord	Sud Isole	Italia
Furto di auto	97	90	94
Furto di parti dell'auto	60	64	61
Furto di oggetti dall'auto	39	24	35
Furto di motociclo	86	74	83
Furto di bicicletta	-	-	35
Furto del portafoglio	63	42	59
Tentativo di furto del portafoglio	29	7	21
Furto della borsa o del borsellino	83	47	69
Tentativo di furto della borsa o del borsellino	32	25	28
Furto di denaro	49	36	45
Furto di gioielli	55	36	48

Fonte: Barbagli, 1995



denunciare il reato. Si spiega così probabilmente la percentuale relativamente bassa di persone che, sia al nord che al sud, denunciano il furto del portafogli, sebbene anche in questo caso - come in quello dello scippo - si può notare una significativa differenza tra zone.

Non sembra variare invece in funzione del tipo di reato la relazione tra comportamento denunciatorio e struttura urbana. Sia nel caso dello scippo che del borseggio la propensione alla denuncia cresce al diminuire dell'ampiezza demografica dei comuni: è insomma nei piccoli comuni che le indagini di vittimizzazione fanno registrare le percentuali più alte di denunce tra le vittime.

Queste precisazioni sulla struttura e sul differente grado di attendibilità delle fonti statistiche dovranno sempre essere tenute presenti quando analizzeremo, nei prossimi paragrafi, le informazioni statistiche disponibili e cercheremo di identificare somiglianze e differenze nello stato della criminalità tra l'Emilia-Romagna e le altre regioni della penisola.

3. TRE TIPI DI REATO

La tipologia di reati prevista dai codici penali e dalle leggi è quanto mai vasta, e questa ampiezza si riflette nell'estrema frammentazione con cui le statistiche ufficiali cercano di rappresentare e misurare l'entità delle azioni e degli eventi criminosi che avvengono periodicamente nel nostro paese. Sono svariate centinaia le figure di reato previste dal sistema penale in Italia, e circa quattrocento le classi di reato adottate dalla statistica giudiziaria, aggregabili a loro volta in categorie sempre più ampie. Nella tavola n. 2 sono presentati, divisi per

regione e rapportati su 100 mila abitanti, i dati relativi alle sei principali categorie in cui l'ISTAT classifica i delitti previsti dal codice penale.

Dalla tavola n. 2 possiamo trarre alcuni primi elementi conoscitivi sul fenomeno della criminalità nel nostro paese. In primo luogo, apprendiamo che sono soprattutto i delitti contro il patrimonio (quali furti, rapine, estorsioni, truffe) a costituire il nucleo forte della delittuosità, subito seguiti da quelli contro l'economia e la fede pubblica (frodi, emissioni di assegni a vuoto, produzione e spaccio di stupefacenti) e da quelli contro la persona (come omicidi dolosi, lesioni volontarie, violenze, ma anche omicidi e lesioni colpose ecc.). In secondo luogo, che la distribuzione della delittuosità varia da una zona all'altra del paese, concentrandosi più in alcune Regioni che in altre, e diversificandosi anche per prevalenza di una o più categorie di delitti sulle altre.

Considerare in questa sede tutte le forme di attività criminosa previste dal sistema normativo e contemplate dalle statistiche ufficiali sarebbe tuttavia non solo straordinariamente complicato, ma impedirebbe anche di cogliere le linee di tendenza generali che caratterizzano il fenomeno della criminalità nel nostro paese, nel corso del tempo e nelle sue articolazioni territoriali. Per tale ragione, da questa vasta gamma di reati abbiamo deciso di selezionare tre grandi tipi (o famiglie) di reati e concentrare su questi le analisi contenute in questo primo capitolo. Si tratta degli omicidi, dei furti e delle rapine: la loro scelta è dipesa da considerazioni sia di rilevanza obiettiva sia di attendibilità (relativa) delle informazioni ad essi relative: nel caso degli omicidi la particolare natura del reato è tale da minimizzare l'entità del "numero oscuro", e da rendere perciò più affidabile la relativa statistica.



Negli altri due casi, quello dei furti e delle rapine, la scelta è invece chiaramente giustificata dall'interesse obiettivo per una tipologia di reato di estrema diffusione e dai molteplici aspetti.

In questo capitolo cercheremo perciò di offrire alcuni fondamentali elementi conoscitivi circa queste tre forme di comportamento criminoso, evidenziando le variazioni che esse subiscono nello spazio e nel tempo. In particolare, la nostra analisi delle statistiche ufficiali cercherà di evidenziare le differenti dimensioni delle tre

attività criminali dapprima su scala nazionale, con confronti tra la regione Emilia-Romagna e le altre, quindi su scala provinciale nell'ambito della stessa regione Emilia-Romagna. Considereremo inoltre le variazioni che si registrano all'interno delle singole province emiliane in funzione dell'ampiezza demografica dei comuni. L'analisi sarà generalmente condotta in prospettiva diacronica - l'arco temporale di riferimento è il decennio 1984-1993 - onde evidenziare eventuali mutamenti occorsi negli ultimi anni ed estrarre le linee di tendenza.

Tavola 2 - Delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, per regione. Anno 1993. Quozienti su 100 mila abitanti.

Delitti	Contro la persona	Contro la famiglia	Contro il patrimonio	Contro l'economia	Contro lo stato	Altri delitti	Totale
Piemonte	323,2	24,3	3228,8	547,6	78,3	93,6	4296,3
Val d'Aosta	366,4	43,5	3047,6	439,3	231,6	198,2	4352,9
Lombardia	644,5	16,8	3873,8	379,6	51,6	130,2	5097,3
Trentino A.A.	155,4	14,6	2313,0	277,2	65,0	59,5	2884,5
Friuli V.G.	564,6	28,7	3028,1	606,0	127,6	152,4	4507,7
Liguria	830,8	24,0	9780,7 ^a	678,9	106,8	111,4	11532,3
Emilia-Romagna	127,9	14,3	2617,6	442,3	53,7	79,0	3335,1
Toscana	238,3	28,6	3105,7	541,5	98,9	140,3	4213,8
Umbria	593,0	22,4	2837,3	561,4	88,9	183,5	4286,7
Marche	318,4	33,7	1988,9	530,8	99,3	146,6	3117,9
Lazio	353,2	28,7	7381,0	2759,3	200,2	237,3	10959,9
Abruzzo	384,8	24,5	2276,3	646,4	113,2	63,1	3508,6
Molise	490,6	17,5	1448,0	449,8	203,6	145,3	2754,9
Campania	154,4	19,9	2316,9	355,6	100,2	157,7	3105,0
Puglia	182,7	27,5	2479,9	426,1	82,2	215,0	3414,7
Basilicata	224,2	24,3	1556,2	479,8	114,0	168,7	2567,3
Calabria	199,2	18,4	2041,1	468,8	102,9	116,8	2947,3
Sicilia	228,5	24,5	3115,4	437,2	118,9	103,2	4027,8
Sardegna	225,0	10,4	2309,3	380,8	105,9	66,1	3118,8
Italia	321,0	22,2	3473,7	654,4	94,8	133,6	4701,5

^a Questo valore particolarmente elevato per il caso ligure trova solo parziale conferma dal confronto con gli anni precedenti. Nel 1992, il tasso di delitti contro il patrimonio su 100 mila abitanti registrato in Liguria era di 5462; nel '91 di 6902. Tassi dunque molto alti, anche se non così alti come quello del '93.



4. OMICIDI, FURTI E RAPI- NE IN ITALIA E IN EMILIA- ROMAGNA

Nel 1993 in Emilia-Romagna l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale per 85.016 furti, 1501 rapine e 75 tra omicidi compiuti e tentati. In quello stesso anno la Polizia, i Carabinieri e la Guardia di finanza hanno denunciato all'autorità giudiziaria della regione 41 omicidi compiuti (dolosi e preterintenzionali), 59 tentati omicidi,

92.695 furti e 1171 rapine. Come mostrano le tavole n. 3 e n. 4, si tratta di cifre che, relativizzate su 100 mila abitanti, pongono la regione generalmente al di sotto della media nazionale e in posizione intermedia nel più ristretto insieme delle regioni che compongono il compartimento territoriale dell'Italia settentrionale.

Il tasso di omicidi tentati e compiuti (esclusi i colposi) in Emilia-Romagna nel 1993 è dunque pari a 2 (circa) per la prima fonte, e a 2,5 per la seconda. Uno scarto non eccessivo, ma che va inquadrato nel

Tavola 3 - Omicidi, furti e rapine in Italia, per regione. Anno 1993. Valori su 100 mila abitanti. Confronto tra le due fonti Istat.

	delitti per i quali la magistratura ha iniziato l'azione penale			delitti denunciati alla magistratura da polizia, carabinieri e guardia di finanza		
	omicidi	furti	rapine	omicidi	furti	rapine
Piemonte	3,7	2536,7	72,1	3,0	2433,3	48,9
Val d'Aosta	5,1	2276,7	26,5	0,8	1820,5	19,6
Lombardia	3,2	3174,5	97,9	2,9	3077,9	60,4
Trentino A.A.	2,3	1911,1	21,8	1,8	1837,0	16,7
Veneto	1,8	2250,6	28,2	2,0	1943,6	21,4
Friuli V.G.	2,2	2490,3	25,3	1,7	2297,8	18,4
Liguria	5,9	8015,6	46,0	4,3	2973,1	32,7
Emilia-Romagna	1,9	2168,7	38,2	2,5	2364,6	29,8
Toscana	1,7	2510,0	31,7	1,9	2227,4	23,0
Umbria	1,9	2204,9	24,5	2,6	1591,9	17,0
Marche	0,6	1455,2	18,7	1,8	1057,6	13,9
Lazio	4,6	6067,8	169,9	3,4	3844,3	63,5
Abruzzo	2,7	1791,1	19,5	4,0	1305,1	15,3
Molise	4,8	1056,5	14,5	2,4	748,6	8,8
Campania	11,0	1808,3	238,3	9,1	1944,2	91,8
Puglia	6,6	2019,4	109,4	6,8	2340,1	68,5
Basilicata	8,0	1154,6	23,4	5,9	792,6	12,0
Calabria	8,1	1565,6	23,4	15,2	1257,4	31,2
Sicilia	12,6	2500,4	170,4	10,5	2192,5	140,0
Sardegna	4,2	1958,2	46,6	7,3	2403,0	55,3
Italia	5,2	2817,9	95,7	5,0	2403,0	55,3



contesto più ampio definito dalla serie di tutti i tassi regionali. Sebbene non vi siano differenze di rilievo nei vertici della ipotetica graduatoria costruibile a partire dalle due fonti (con Campania, Calabria e Sicilia in testa, anche se in ordine diverso nelle due serie di dati), più incerte sono le conclusioni cui possiamo giungere guardando alle sole regioni del nord. In particolare, se per la prima fonte solo il Veneto (1,8) risulta avere un tasso di omicidi inferiore a quello dell'Emilia-Romagna, per la seconda si deve aggiungere alla regione citata anche il Trentino (1,8), il Friuli (1,7) e la Val d'Aosta (0,8 contro il 5,1 della prima

fonte). Il dato più certo che possiamo ricavare è dunque il seguente: che comunque la regione Emilia-Romagna presenta un tasso di omicidi inferiore a quello del Piemonte, della Lombardia e soprattutto della Liguria, regione con cui condivide un'economia a spiccata vocazione turistica che come noto incide favorevolmente sulla produzione di criminalità.

Analoghe differenze sono registrabili per i due altri tipi di reato in esame. Anche nel caso dei furti, l'Emilia-Romagna presenta un tasso sistematicamente inferiore a quello del Piemonte, della Lombardia e della

Tavola 4 - Omicidi volontari consumati e tentati, furti e rapine in Italia, per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, per regione. Quozienti per 100 mila abitanti. Valori annui medi 1991-1993.

	omicidi consumati e tentati	furti	rapine
Piemonte	3,8	3149,1	84,0
Val d'Aosta	4,0	2446,2	29,4
Lombardia	3,6	3447,6	100,5
Trentino A.A.	2,3	2157,5	25,3
Veneto	2,2	2395,0	30,7
Friuli V.G.	2,4	2762,6	25,3
Liguria	5,6	6229,8	56,8
Emilia-Romagna	2,3	2410,0	33,2
Toscana	2,0	2991,7	34,1
Umbria	1,9	1736,7	20,3
Marche	1,5	1315,6	21,6
Lazio	4,5	6387,9	152,3
Abruzzo	2,5	1821,3	22,4
Molise	3,4	1063,8	19,7
Campania	11,2	2274,5	233,1
Puglia	8,7	2492,3	108,6
Basilicata	7,4	1171,6	21,7
Calabria	14,3	1418,0	30,4
Sicilia	15,1	3094,9	127,4
Sardegna	6,0	2538,5	47,0
Italia	5,9	3082,1	99,0



Liguria, e maggiore rispetto a quello del Trentino, mentre più incerta è la posizione rispetto a Veneto, Friuli e Val d'Aosta. Guardando oltre il confine dell'Italia settentrionale, si osserva una simile incertezza statistica rispetto alla Toscana ed all'Umbria (che presentano un tasso maggiore di quello emiliano per una fonte ed uno minore per l'altra), mentre sembra assodata una maggiore incidenza del reato in questione sia nel Lazio che in Emilia-Romagna. Una regione che presenta un tasso quasi sicuramente inferiore a quelli della regione padana sono le Marche. I tassi relativamente bassi registrati da entrambe le fonti per le regioni meridionali vanno poi letti tenendo a mente le osservazioni già fatte sulla diversa propensione alla denuncia nel sud rispetto al centro-nord. E' comunque degno di segnalazione che, secondo le statistiche ufficiali, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria mostrino sistematicamente tassi di furti (denunciati) inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna, così come delle altre principali regioni del nord.

Più omogenei, sebbene anche in questo caso con notevoli scarti tra le due fonti, sono i dati relativi alle rapine, per cui si registrano tassi decisamente superiori rispetto all'Emilia-Romagna in Piemonte, Lombardia, Liguria e Lazio, tra le regioni centro-settentrionali, e in Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna, tra le regioni dell'Italia meridionale ed insulare. Anche in questo caso, dunque come nei due precedenti e forse in misura ancora più netta, l'Emilia-Romagna si conferma come regione a maggior tasso di criminalità predatoria del compartimento nord-orientale.

Questi risultati possono essere ulteriormente precisati osservando i dati della tavola n. 4, che presenta i valori medi annui per il triennio 1991-1993 dei tassi regionali di occorrenza dei tre tipi di reato in esame, in

modo da neutralizzare eventuali incongruenze derivanti dalla limitata base temporale (un anno) sinora assunta.

Risulta così confermata la collocazione per così dire intermedia della regione Emilia-Romagna nell'ipotetica graduatoria dei tassi di criminalità relativi ai tre tipi di reato in considerazione. In particolare, è confermata la minore incidenza di omicidi dolosi, di furti e di rapine in Emilia-Romagna rispetto ad alcune grandi regioni del nord Italia come il Piemonte, la Lombardia e soprattutto la Liguria, così come la relativamente minore incidenza, rispetto sempre all'Emilia-Romagna, della criminalità nelle altre tre regioni della Italia nord-orientale.

5. I FURTI DI AUTOVEICOLI

Dei molti reati che vengono compiuti quotidianamente nel nostro paese, il furto di autoveicoli è uno di quelli per cui abbiamo le informazioni più attendibili. Dalle indagini di vittimizzazione condotte in Italia risulta infatti che nella quasi totalità dei casi chi è stato derubato dell'auto denuncia l'accaduto (cfr., Savona, 1992; Barbagli, Pisani, 1995). Per questa ragione, possiamo analizzare i dati della tavola n. 5 con qualche certezza in più rispetto a quelle con cui abbiamo sino a questo momento affrontato il problema della distribuzione territoriale della delittuosità nel nostro paese.

Le sottrazioni di autoveicoli costituiscono una quota significativa dei furti che annualmente vengono denunciati in Italia. Oltre 311 mila nel 1993, esse avevano toccato la cifra record di 366 mila nel '91. Complessivamente, si può calcolare che in Italia,



negli ultimi venti anni, siano stati rubati oltre quattro milioni di autovetture. Guardando la tavola n. 6, il lettore potrà accorgersi subito tuttavia che il rischio di subire questo reato è molto diverso nelle varie regioni d'Italia, e che tra queste l'Emilia-Romagna non è nè la più pericolosa nè la più sicura.

Possiamo così verificare ancora una volta - ma sulla base di dati che possiamo ritenere più attendibili perché circoscritti ad una fattispecie di reato in cui il "numero oscuro" è particolarmente basso - la posizione intermedia in fatto di criminalità dell'Emilia-Romagna tra le regioni dell'Italia settentrionale: il quoziente annuo medio di auto rubate su 100 mila auto circolanti è infatti in Emilia-Romagna la metà di quello

del Piemonte, della Liguria e soprattutto della Lombardia, ma è maggiore di quello del Veneto, del Friuli (che è quasi la metà di quello emiliano) e del Trentino (quasi un terzo). A parte il Lazio, anche le regioni dell'area centrale fanno registrare tassi di auto rubate inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna.

Come è noto, le auto non vengono tuttavia rubate solo per venderle e ricavarne denaro. Molte vengono prese per divertimento o per commettere un altro reato, e vengono perciò abbandonate dopo poco tempo, ore o al massimo giorni. E' per questo che in Italia, come in altri paesi occidentali, di tutti i beni rubati, l'auto è quello che viene con più facilità ritrovato. La situazione tuttavia è profondamente cambiata nel corso

Tavola 5 - Furti di autoveicoli denunciati all'autorità giudiziaria dalla polizia, dai carabinieri e dalla guardia di finanza, per regione. Valore su 100 mila autovetture circolanti nel 1990. Anno 1993 e valori medi annui 1984 - 1993.

	1993	1984 -1993
Piemonte	507	429
Val d'Aosta	111	95
Lombardia	760	538
Trentino A.A.	74	82
Veneto	178	152
Friuli V.G.	109	118
Liguria	427	428
Emilia-Romagna	238	228
Toscana	211	187
Umbria	106	89
Marche	100	78
Lazio	923	693
Abruzzo	151	141
Molise	108	75
Campania	891	745
Puglia	897	736
Basilicata	164	119
Calabria	409	260
Sicilia	560	470
Sardegna	629	379



dell'ultimo ventennio. Il numero delle auto rubate, dopo aver toccato il picco nel 1975, è diminuito nei nove anni successivi ed ha poi ripreso a salire dopo il 1984. Ma la quota di vetture non più trovate è costantemente aumentata sino al 1989, ed è poi leggermente diminuita. Agli inizi degli anni '70 scomparivano per sempre meno di un terzo delle auto rubate, mentre oggi sono più della metà. Ciò significa che è andata diminuendo la tendenza al furto d'uso, ed ha acquistato sempre maggiore importanza il furto per lucro e la ricettazione. Questa

crescita della ricettazione si è registrata in tutte le regioni italiane, ed è stata anche più rapida in alcune regioni in cui vent'anni fa quasi non esisteva, come appunto l'Emilia-Romagna.

Come dimostra la tavola n. 6, il furto d'auto per lucro era raro agli inizi degli anni '70 in Emilia-Romagna, dove la quota delle auto rubate che non venivano più ritrovate non toccava l'11%. Nell'ultimo ventennio, la ricettazione si è estesa fortemente anche qui, visto che la

Tavola 6 - Auto rubate e auto ritrovate, per regione, dal 1974 al 1993. Valori assoluti e percentuali.

	1974		1993	
	N°. rubate	% trovate	N°. rubate	% trovate
Piemonte	20040	73,5	18902	57,5
Val d'Aosta	120	76,7	105	55,2
Lombardia	45364	65,6	58078	52,3
Trentino A.A.	1043	91,1	476	64,1
Veneto	9137	88,3	5940	73,3
Friuli V.G.	1303	91,3	890	60,8
Liguria	4652	89,4	4750	63,8
Emilia-Romagna	8926	89,6	7891	64,1
Toscana	6383	91,8	3870	52,9
Umbria	536	67,5	602	61,3
Marche	448	85,7	1187	59,4
Lazio	45313	58,9	52913	45,5
Abruzzo	1427	86,1	1549	49,4
Molise	131	67,2	326	29,7
Campania	32414	64,7	56607	24,6
Puglia	15138	76,6	39696	47,5
Basilicata	290	59,3	901	30,9
Calabria	2048	78,3	7724	32,6
Sicilia	11396	68,2	24358	36,7
Sardegna	2032	82,0	8148	66,2
Italia	208141	69,8	294913	44,9

Fonte Ministero dell'interno



quota delle auto non ritrovate è salita sino a toccare il 36%.

6. LE RAPINE IN BANCA

La tavola n. 7 ci consente di approfondire l'analisi comparata che stiamo conducendo tra l'Emilia-Romagna e le altre regioni italiane rispetto ad una importante fattispecie di reato - la rapina in banca - basandoci anche questa volta su informazioni molto solide raccolte dall'ABI. Come si evince

chiaramente dalla lettura dei dati, riferiti al triennio 1991-1993, l'Emilia-Romagna mostra un tasso di rapine su 100 sportelli che è inferiore a quello delle regioni meridionali a più alta incidenza di criminalità (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), del Lazio e della Lombardia (le regioni cioè che ospitano le due principali città italiane), ma è superiore rispetto a quello del Piemonte, del Trentino, del Friuli e della Liguria, al nord, e della Toscana, dell'Umbria e delle Marche al centro. Solo il Veneto, tra le regioni settentrionali, ha per il triennio in esame, un tasso medio annuo di rapine per sportello maggiore - seppure

Tavola 7- Numero di rapine in banca per 100 sportelli bancari, per regione. Anni 1991 - 1993.

	1991	1992	1993	media annua '91 - '93
Piemonte	5,6	5,0	6,0	5,5
Val d'Aosta	1,8	-	1	0,9
Lombardia	10,5	8,2	8,4	9,0
Trentino A.A.	2,1	2,3	2,6	2,3
Veneto	6,8	7,9	6,4	7,0
Friuli V.G.	5,6	2,4	2,7	3,6
Liguria	6,1	4,9	2,2	4,4
Emilia-Romagna	7,2	5,8	6,8	6,6
Toscana	5,0	6,0	5,8	5,6
Umbria	1,3	4,6	5,1	3,7
Marche	5,6	4,4	6,0	5,3
Lazio	16,2	17,5	24,0	19,2
Abruzzo	6,5	5,1	4,6	5,4
Molise	-	2,2	3,0	1,7
Campania	30,0	17,5	16,2	21,2
Puglia	9,9	15,2	10,1	11,7
Basilicata	3,4	5,2	3,2	3,9
Calabria	20,6	15,6	11,5	15,9
Sicilia	15,6	14,5	12,6	14,2
Sardegna	1,3	2,4	1,0	1,6

Fonte ABI



di poco - a quello dell'Emilia-Romagna.

E' tuttavia opportuno osservare che gli scarti annuali tra l'Emilia-Romagna, il Piemonte ed il Veneto sono così piccoli e soprattutto così variabili da non consentire, almeno per il triennio in esame, di evidenziare una netta graduatoria tra le tre regioni.

Al di là del loro numero, assoluto o relativo, le rapine in banca pesano sulla situazione sociale ed economica del territorio in cui avvengono anche per l'entità del danno economico che esse creano. Nella

tavola n. 8 sono riportati i valori assoluti e medi dell'ammontare rapinato per regione nel 1993. Da essa rileviamo che in Emilia-Romagna si sono compiute in quell'anno rapine per un bottino totale di 10 mila milioni (pari a poco meno del 10% del totale nazionale), con un incremento rispetto all'anno precedente del 26,6% (contro una variazione nazionale pari a -8,4%). Solo il Lazio, la Lombardia e la Campania hanno subito un danno economico maggiore. L'ammontare medio delle rapine è stato di 75 milioni (2,3% in più rispetto al '92), cifra che colloca la regione al settimo posto nella relativa graduatoria.

Tavola 8 - Ammontare rapinato in valore assoluto e medio, per regione, nel 1993 (in milioni di lire), e variazioni % rispetto al 1992.

	Valore assoluto	variazione %	Valore medio	variazione %
Lazio	26833	+ 12,9	70,1	- 25,0
Lombardia	19519	+ 16,6	57,6	+ 5,7
Campania	12881	+ 0,7	64,7	- 1,4
Emilia-Romagna	10203	+ 26,6	75,0	+ 2,3
Piemonte	9072	+ 69,5	82,5	+ 26,3
Sicilia	8361	- 50,6	44,0	- 53,9
Toscana	7828	- 21,7	84,2	- 23,3
Veneto	7422	- 25,6	58,9	- 15,0
Puglia	6415	+ 4,2	65,5	+ 42,7
Marche	3713	+ 45,7	95,2	+ 0,8
Abruzzo	2703	+ 14,2	142,3	+ 20,3
Calabria	2317	- 13,7	55,2	+ 8,9
Umbria	1257	+ 34,9	73,9	+ 11,5
Liguria	1049	- 37,2	65,6	+ 25,7
Friuli V.G.	996	- 42,7	62,3	- 53,4
Trentino A.A.	962	- 39,3	48,1	- 48,4
Molise	581	+ 79,2	193,9	+ 19,5
Basilicata	429	+ 7,9	71,6	+ 62,0
Val d'Aosta	132	-	132,0	-
Sardegna	128	- 7,7	42,9	- 53,9
Italia	122800	- 1,4	66,2	- 8,4

Fonte: ABI



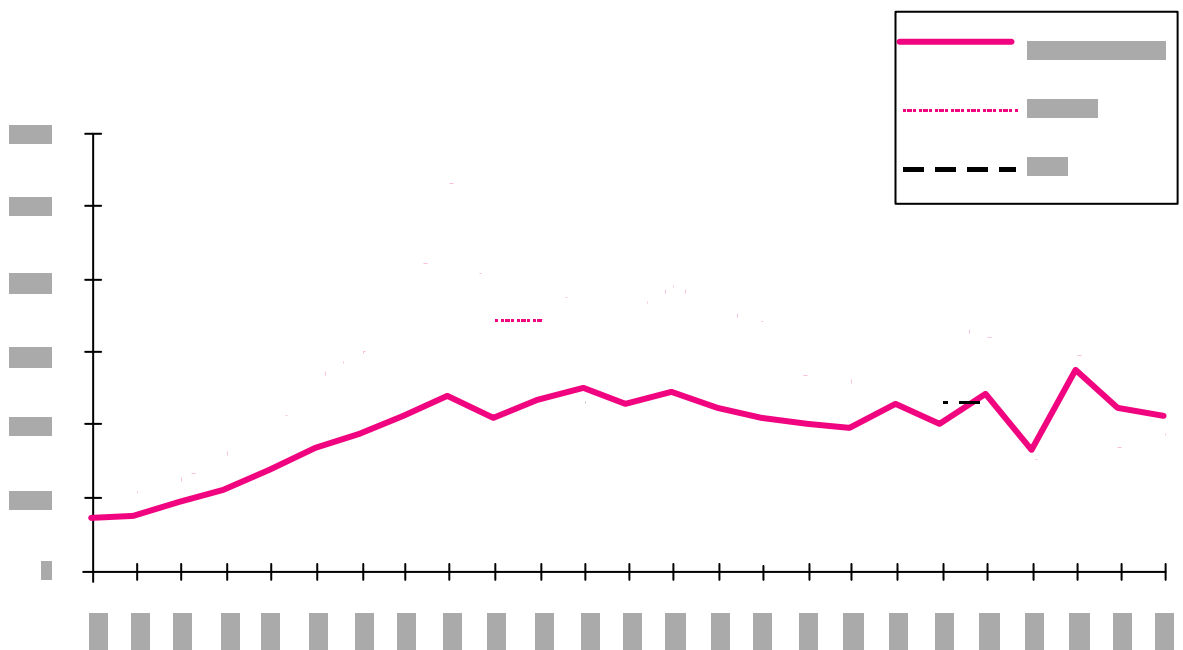
7. I CAMBIAMENTI NEL TEMPO

Come in tutta Italia, anche in Emilia-Romagna si è verificato nel corso dell'ultimo venticinquennio un forte aumento dei reati, di quelli contro il patrimonio come di quelli contro le persone. Questo aumento è avvenuto in due ondate successive: la prima ha avuto luogo nel corso della prima metà degli anni '70, la seconda si è consumata dalla metà degli anni '80 all'inizio degli anni '90 (Cfr., Barbagli, 1995: 42-45). Dopo un lungo periodo di relativa continuità all'insegna di una lieve tendenza alla crescita (turbata solo da forti perturbazioni negli anni successivi alle due guerre) la curva della criminalità si è infatti impennata all'improvviso subito dopo il 1970, portando il tasso dei furti a triplicarsi nel giro di soli sei anni. Toccato il picco, la curva scende di nuovo per poi risalire sino

a raggiungere un nuovo picco, ancora più alto del precedente, nel 1991. Come si può vedere dalla figura n. 1, questo andamento trova conferma - relativamente ai furti - anche nel caso dell'Emilia-Romagna.

Se agli inizi degli anni '70 il quoziente dei furti su 100 mila abitanti non raggiungeva ancora il migliaio, già nel 1975 esso aveva superato quota duemila attestandosi l'anno seguente a 2390. Il calo degli anni successivi fu solo il preludio per una nuova impennata, verificatasi puntualmente nel 1991 (2801 furti per 100 mila abitanti). Secondo i dati della fonte giudiziaria, sui quali è stato costruito il grafico, questo andamento non sarebbe stato tuttavia lo stesso in regione e nella provincia del suo capoluogo: a Bologna l'impennata degli anni '70 sarebbe stata non solo più accentuata, ma - quel che più sembra interessante - essa continuerebbe ancora oggi a rappresentare un picco che nemmeno la risalita degli anni '90 ha consentito di

Figura 1 - Furti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha avviato l'azione penale in Emilia-Romagna, in Italia e nella provincia di Bologna, su 100 mila abitanti, 1968-1993. (*)



(*) I dati del 1977 non sono disponibili.



ripetere. Come vedremo nel paragrafo 8, questa conclusione non appare tuttavia confortata dai dati rilevati dalle forze di pubblica sicurezza, che registrano alla fine degli anni '80 e nei primi anni '90 un aumento e non un calo dei furti.

Il processo di crescita delle rapine è stato ancora più deciso, portando il relativo tasso (su 100 mila abitanti) da 4,3 nel 1968 a ben 47 nel 1993. Anche in questo caso, si tratta di un andamento che ha ripetuto su scala locale un fenomeno di crescita nazionale, che ha portato il numero delle rapine annualmente compiute in Italia a più che decuplicarsi nel corso del periodo in esame.

I dati presentati nella tavola n. 9 ci permettono di seguire con maggiore

approssimazione questa seconda ondata, quella che prende avvio alla metà degli anni '80, con riferimento ad uno spettro maggiore di figure di reato. Nella loro analisi, come in quella dei dati presentati in precedenza, occorre sempre ricordare che essi riguardano i reati denunciati e non quelli effettivamente compiuti. E' tuttavia legittimo ipotizzare che il periodo considerato sia troppo breve perchè si siano verificati cambiamenti nella propensione alla denuncia, e che perciò questi dati ci consentano di cogliere le tendenze di fondo con sufficiente precisione.

La tavola n. 9 dice innanzitutto che non tutti i reati che ci interessano sono aumentati in questo arco di tempo con la stessa velocità. L'incremento più forte si è verificato senz'altro nel caso dei borseggi (il cui

Tavola 9 - Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da polizia, carabinieri e guardia di finanza in Emilia-Romagna, 1984-1993. Valori relativi su 100 mila abitanti.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	84-93*
Omicidi compiuti e tentati**	2,2	2,0	1,1	2,3	2,5	2,0	2,7	3,3	2,3	2,5	22,9
Borseggi	94,7	101,1	114,4	161,6	180,3	212,8	295,8	243,1	282,9	252,6	1939,1
Scippi	62,6	84,9	71,8	70,5	89,2	83,2	109,7	93,0	79,4	66,3	810,8
Furti in uffici pubblici	28,5	34,6	33,9	42,1	39,3	43,7	39,6	44,8	36,4	31,4	374,4
Furti in negozi	93,3	97,4	113,0	130,7	131,2	130,1	171,5	177,0	172,5	165,4	1382,2
Furti in appartamenti	274,3	273,5	261,9	338,7	346,4	340,9	441,4	332,1	321,6	360,7	3292,5
Furti su auto in sosta	373,4	371,5	433,6	510,2	517,2	557,3	607,0	644,8	548,7	489,1	5053,3
Furti di autoveicoli	198,0	200,5	202,7	210,2	206,2	212,1	275,4	297,6	244,4	238,3	2285,9
Totale furti°	1520,8	1583,9	1713,1	2006,5	2006,8	2188,5	2757,0	2696,2	2498,7	2361,9	21336,3
Rapine in banche	2,8	2,3	3,7	3,7	2,9	1,7	3,1	3,8	3,6	3,7	31,4
Altre rapine (in abitazione, contro persone ecc.)	8,7	12,1	10,5	12,8	12,9	12,8	17,8	21,0	16,7	21,2	146,7
Totale rapine^	15,5	17,3	17,5	19,5	19,0	17,5	25,0	30,4	24,4	29,8	216,0

*Valori ottenuti sommando la serie storica dei valori assoluti, relativizzata sulla popolazione del 1993; da non confondere con i valori medi annui ottenibili mediante media aritmetica dei valori di ciascun anno.

** Comprende gli omicidi dolosi, quelli preterintenzionali e i tentati omicidi.

° Comprende anche altri furti (abigeato, di opere d'arte, in ferrovia ecc.) non specificatamente considerati da questa e dalle prossime tabelle.

^ Comprende anche altre specie di rapine (in uffici postali, in gioiellerie, a trasporti di valori bancari ecc.) non specificatamente considerate da questa e dalle prossime tabelle.



numero è triplicato tra il 1984 e il 1990), dei furti su auto in sosta (quasi raddoppiato) e in appartamento (+ 61%). Particolarmente accentuato anche l'aumento delle rapine in abitazione, negozio e contro le persone (+ 141%). I dati della tavola n. 9 mostrano inoltre che non tutti i reati hanno seguito la stessa dinamica: per alcuni reati il punto di massima espansione è stato il 1990 (borseggi, scippi, furti in appartamento) per altri il 1991 (furti di autoveicoli, in negozi, rapine). Per quasi tutti i reati - ma non per le rapine - il biennio 1992-1993 ha significato un calo dell'attività criminale.

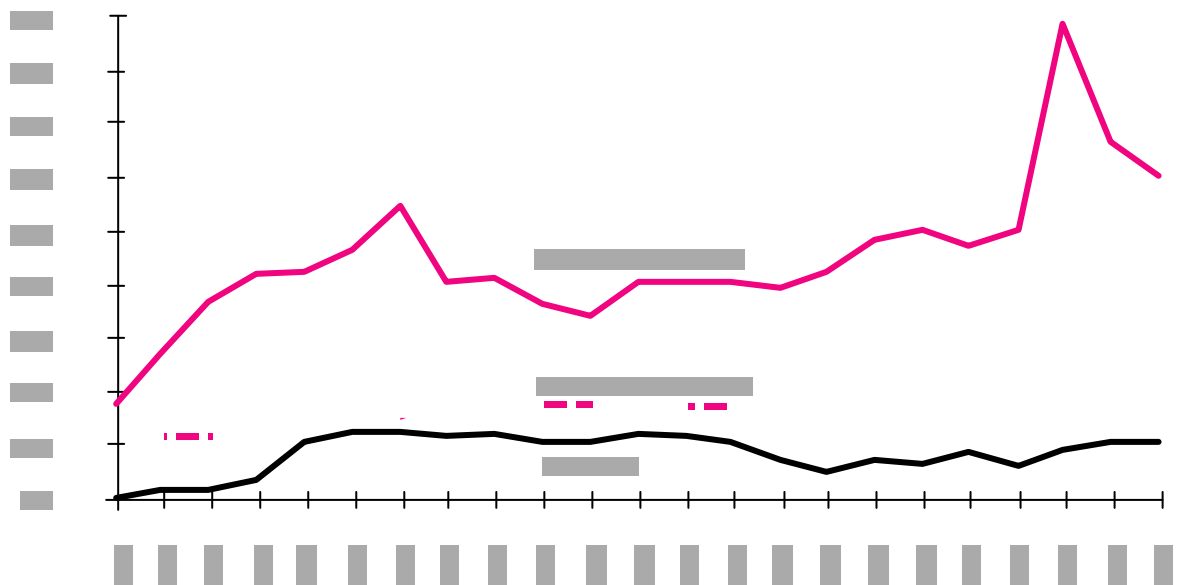
8. CAPOLUOGHI E PROVINCE

L'andamento della criminalità è stato peraltro differenziato in funzione dell'ampiezza

demografica delle realtà urbane interessate. Questa variabilità dell'azione criminale in funzione dell'elemento demografico ed urbano è ben evidenziato dal grafico riportato nella figura n. 2, in cui sono riportati in serie storica i tassi su 100 mila abitanti dei furti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, in Italia. Da esso si evince chiaramente la maggior frequenza relativa del reato nei comuni capoluoghi rispetto agli altri comuni, e dei capoluoghi più grandi rispetto a quelli piccoli.

Il confronto dei quozienti di criminalità ad elevato livello di disaggregazione territoriale può risultare perciò di particolare interesse, specialmente in una indagine come questa che assume la dimensione territoriale come fondamentale criterio di analisi. Come mostrano le tre figure (nn. 3, 4, 5), la recente dinamica dei tassi di omicidio, furto e rapina in Emilia-Romagna è stata molto diversa nelle città capoluogo di provincia rispetto alle altre città e cittadine di dimensioni

Figura 2- Furti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, per dimensioni del comune, in Italia. Tassi su 100 mila abitanti. Anni 1970-1993. (*)



(*) I dati del 1977 non sono disponibili



minori: in particolare, si può dire che il processo di crescita della criminalità che si è avuto nella seconda metà degli anni '80 e sino al '90-'91 è stato fenomeno che - almeno in Emilia-Romagna - ha interessato quasi

esclusivamente i comuni maggiori. Questa conclusione è rinforzata ulteriormente dalla considerazione che la propensione alla denuncia sembra crescere al diminuire dell'ampiezza demografica dei comuni (cfr. 2).

Figura 3 Omicidi e tentati omicidi denunciati in Emilia-Romagna da polizia, carabinieri e guardia di finanza. Quozienti su 100 mila abitanti. Comuni capoluogo e altri comuni. Anni 1984-1993.

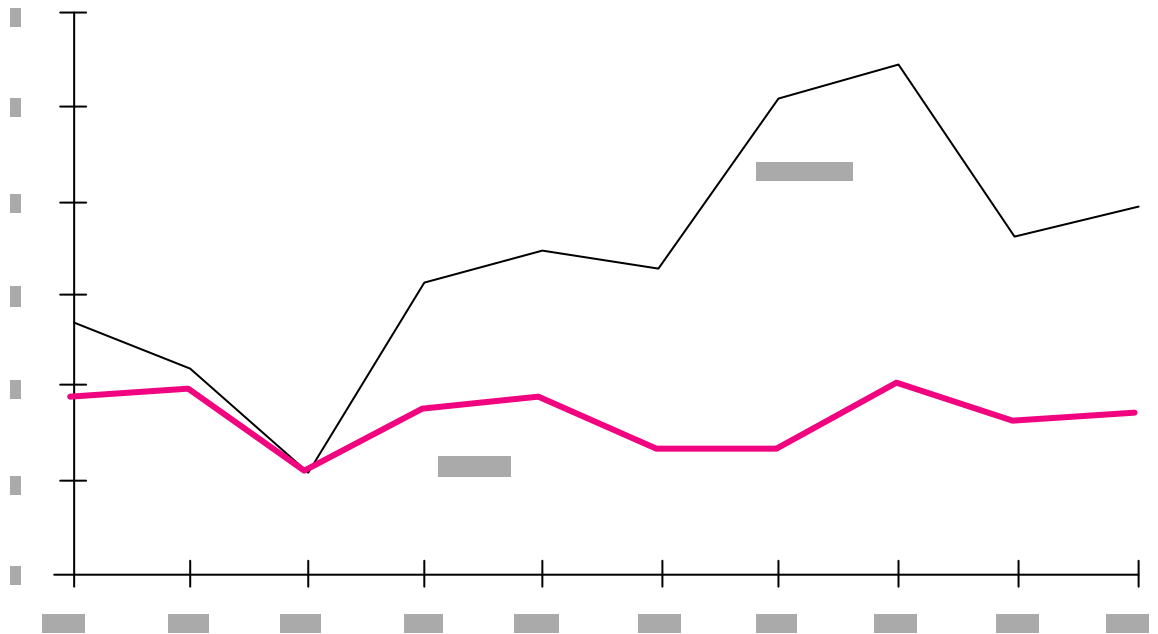


Figura 4 - Furti denunciati in Emilia-Romagna da polizia, carabinieri e guardia di finanza. Quozienti su 100 mila abitanti. Comuni capoluogo e altri comuni. Anni 1984-1993

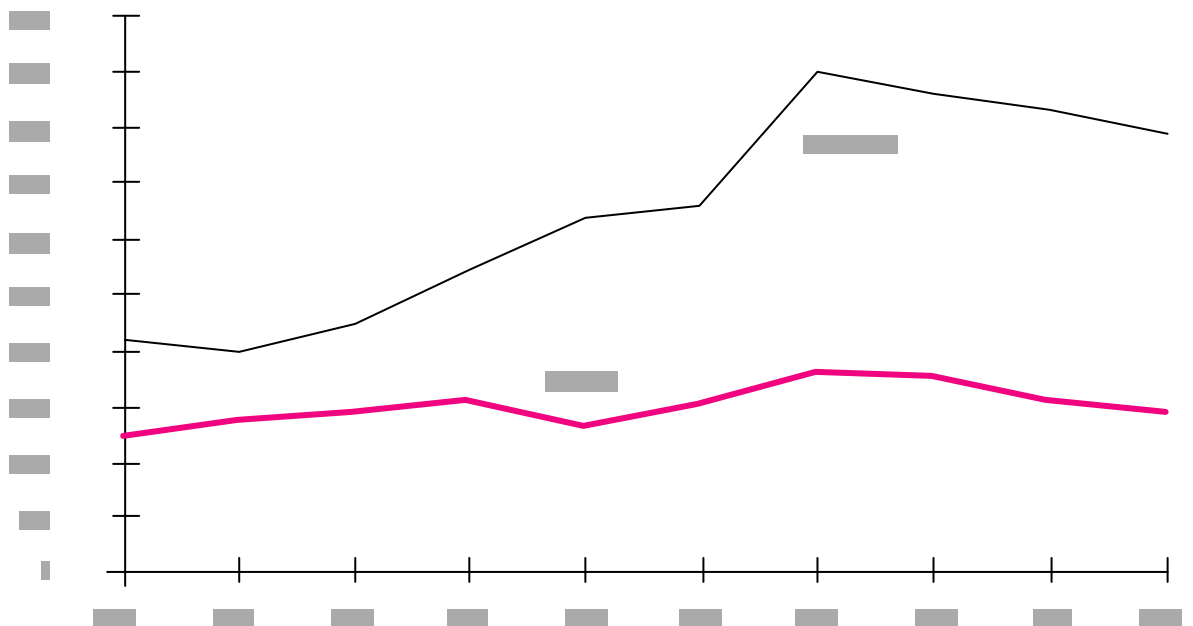
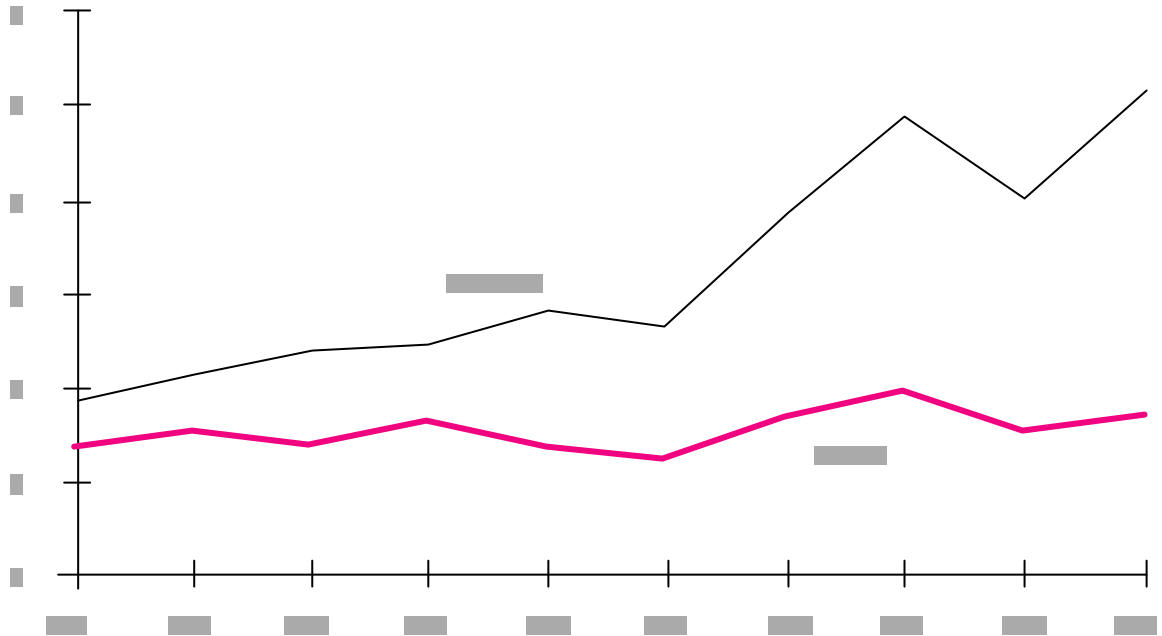




Figura 5 - Rapine denunciate in Emilia-Romagna da polizia, carabinieri e guardia di finanza. Quozienti su 100 mila abitanti. Comuni capoluogo e altri comuni. Anni 1984-1993.



Possiamo seguire con maggior precisione queste dinamiche guardando la tavola n. 10, in cui si presentano i tassi di criminalità annui medi, su 100 mila abitanti, per

alcune figure significative di delitto, distinguendo tra capoluoghi e altri comuni.

Le probabilità di essere vittime di furti, di

Tavola 10 - Quozienti di criminalità su 100 mila abitanti per principali tipi di reato commessi in Emilia-Romagna e denunciati all'autorità giudiziaria dagli organi di pubblica sicurezza, a Bologna città, nei capoluoghi con e senza Bologna e negli altri comuni. Valori medi annui 1984-1993.

	Capoluoghi			
	Bologna	Inclusa Bologna	Esclusa Bologna	Altri comuni
Omicidi compiuti e tentati	7,1	3,4	2,4	1,7
Borseggi	1060,7	372,0	210,6	96,9
Scippi	171,6	122,1	82,5	58,6
Furti in appartamento	499,2	408,1	384,9	286,2
Furti su auto in sosta	1239,2	824,8	607,3	330,6
Furti di autoveicoli	898,7	378,1	238,8	146,7
Totale furti	6137,0	3274,7	2502,5	1511,1
Rapine in banca	14,7	4,6	2,2	2,4
Rapine in abitazioni o a persone	72,4	23,5	17,5	9,8
Totale rapine	95,4	32,8	24,3	15,5



rapine e di omicidi sono dunque alquanto diverse per chi abita o lavora in città capoluoghi e chi invece vive o lavora in altre città e cittadine della provincia. Questo è vero per l'Italia come per l'Emilia-Romagna. In particolare, le statistiche ufficiali ci mostrano che in quest'ultima regione la frequenza relativa degli omicidi (tentati e consumati), dei furti e delle rapine è più che doppia nei comuni capoluogo rispetto agli altri comuni. Per alcune forme di attività predatoria, lo scarto è ancora maggiore, nella misura di 3 (furti su auto) e 4 (borseggi) ad 1. E tuttavia, non può non notarsi come l'esclusione di Bologna dal novero dei comuni capoluogo si traduca in una generale riduzione del divario tra i due aggregati, che è particolarmente accentuato nel caso degli scippi e soprattutto delle rapine. Benché importante, la distinzione capoluogo/altro comune non esaurisce tuttavia la questione della variabilità spaziale della criminalità. Non tutti i capoluoghi e non tutte le province presentano infatti gli stessi tassi di reati, nè gli scarti tra tassi dei capoluoghi e tassi degli altri comuni della provincia sono tutti della stessa grandezza. L'elemento spaziale incide infatti sulla produzione della criminalità anche in virtù di fattori e variabili diverse dal pur importante livello di urbanizzazione, e che rimandano in generale alla configurazione economica e sociale del territorio. La tavola n. 10 consente di valutare l'ampiezza del fenomeno criminale in regione indipendentemente dalla presenza del suo capoluogo. Come ci si poteva attendere, la presenza di una città come Bologna incide in misura significativa sul tasso di criminalità complessivo registrato nella regione, in particolare tra i suoi capoluoghi. Ma questa incidenza varia da reato a reato. Essa è molto accentuata nel caso dei borseggi, dei furti su auto in sosta e di autoveicoli, e in genere delle rapine, che si presentano così come reati a spiccata vocazione urbana. E' più ridotta nel caso

degli omicidi e degli scippi. E' pressoché trascurabile in quello dei furti in appartamento.

Questa variabilità territoriale trova conferma nelle tavole successive, in cui si presentano dati sulla distribuzione di omicidi, furti e rapine in funzione dell'articolazione territoriale amministrativa della regione Emilia-Romagna per province, in modo da ottenere un quadro più dettagliato dell'occorrenza della delittuosità in una regione caratterizzata da una struttura demografica ed urbana piuttosto decentrata. Nell'analisi delle differenze tra tassi di criminalità intraregionali, che andiamo ora a svolgere, si manifesterà in tutta la sua evidenza il problema della duplicità delle fonti di cui abbiamo discusso nel par. 1 di questo capitolo. La tavola n. 11 ci consente di verificare in che misura vi siano discordanze nelle fonti circa il numero stesso di reati annualmente registrato, limitatamente al caso - quantitativamente rilevante - dei furti.

Guardando questi dati, il lettore si accorgerà di quanto ambigui ed incerti siano i giudizi che possono farsi a partire dalle statistiche ufficiali sullo stato e le tendenze della criminalità nel nostro paese, e in Emilia-Romagna in particolare. Le differenze tra le due fonti sono ingenti, e quel che è peggio non sembrano obbedire ad una qualche regolarità. Come può notarsi, le due serie di numeri seguono in taluni casi direzioni anche molto diverse. E' così a Piacenza, Forlì e Bologna, dove secondo la prima fonte si avrebbe un calo del numero dei furti, mentre per la seconda una crescita. Ma sono soprattutto gli scarti in valore assoluto tra una fonte e l'altra a creare incertezze circa la reale distribuzione dell'attività predatoria in regione, dovendosi affidare a informazioni che possono essere e di fatto sono tra loro contraddittorie.

Nonostante questo - e tenuti presenti i limi-



ti e le trappole in cui ci muoviamo - tenteremo nelle pagine che seguono di ricavare da questi dati, debitamente elaborati, alcune parziali conclusioni circa la situazione della criminalità in regione.

Confronteremo sempre, a questo fine, le due fonti citate, e ci sforzeremo dalla loro analisi critica di venire in qualche modo a capo delle discordanze e delle contraddizioni che esse manifestano.

La tavola n. 12 è relativa ai soli capoluoghi di provincia, e consente di rilevare le diffe-

renze che sussistono - al di là della semplice differenziazione Bologna/altri capoluoghi - tra le principali città emiliane in fatto di criminalità. Poiché le statistiche ufficiali che presentano questa disaggregazione tra capoluoghi e resto della provincia sono quelle degli organi di pubblica sicurezza, sarà dalla loro analisi che inizieremo.

Come mostra la tavola n. 12, a conferma di un fenomeno già osservato, i maggiori tassi di delittuosità si registrano - tra i capoluoghi della Regione - nella città di Bologna (7,1 omicidi tentati e compiuti,

Tavola 11- Numero di furti denunciati in Emilia-Romagna, per provincia, rilevati dalla magistratura (a) e dagli organi di pubblica sicurezza (b). Valori assoluti. Anni 1987-1993.

anno	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1987-93
Piacenza								
a)	3751	3840	2610	2074	3286	2700	2111	20372
b)	3433	3667	3039	4504	4627	4279	4428	27977
Parma								
a)	5366	4933	5673	5498	8414	8935	8822	47461
b)	3588	3621	4325	5813	6434	6019	4827	34627
Reggio E.								
a)	7039	4961	6923	13469	9945	13978	13192	69507
b)	2923	3121	3296	5003	5456	6796	7466	34061
Modena								
a)	10061	4938	12905	16508	21707	21731	17501	105351
b)	8553	11189	11259	14194	14609	13795	12435	86034
Bologna								
a)	30372	30601	30749	13201	26784	16112	17600	165419
b)	25535	25631	32557	40584	33893	32708	30328	221236
Ferrara								
a)	4754	4985	7219	8036	10076	8469	10239	53778
b)	5995	5434	6305	7315	8355	6916	7123	47443
Ravenna								
a)	9703	8397	7075	5156	9374	5303	5662	50670
b)	7982	7175	7766	8685	10494	9489	8888	60479
Forlì								
a)	17754	16331	22140	1669	19926	11346	9889	99055
b)	20719	18845	17278	22218	21541	17953	17200	135754



Tavola 12 - Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da polizia, carabinieri e guardia di finanza in Emilia-Romagna, per provincia nel 1993. Comuni capoluoghi di provincia. Valori relativi su 100 mila abitanti.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì	Regione
Omicidi tentati e compiuti	3,9	3,0	4,5	2,8	7,1	2,2	1,5	0,9	4,0
Furti semplici e aggravati:									
Borseggio	379,6	605,5	414,4	383,7	1060,7	181,2	104,0	36,7	534,4
Scippo	17,7	48,4	142,4	176,8	171,6	30,6	38,1	15,6	102,4
In uffici pubblici	100,3	20,7	30,6	58,4	79,5	45,1	33,7	45,9	55,4
In negozi	220,3	127,0	188,6	163,2	388,3	133,9	239,4	82,7	229,1
In appartamenti	510,4	427,7	662,6	554,8	499,2	283,2	562,2	164,4	472,2
Su auto in sosta	911,6	404,6	857,1	1014,5	1239,2	609,3	814,0	211,3	855,2
Di autoveicoli	394,3	209,1	287,7	402,4	898,7	110,6	248,2	73,5	439,3
Totale furti	3427,0	2505,2	4639,6	4367,9	6137,0	2352,6	3104,6	921,3	3999,8
Rapine:									
Rapine in banche	1,0	-	2,2	6,2	14,7	4,4	4,4	1,8	6,4
Altre rapine (abitazioni, negozi ecc.)	37,4	20,1	33,5	35,1	72,4	35,7	12,4	14,7	40,2
Totale rapine	44,3	22,4	40,2	53,3	95,4	45,1	21,2	20,2	53,0

Tavola 13 - Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da polizia, carabinieri e guardia di finanza in Emilia-Romagna, per provincia nel 1993. Altri comuni. Valori relativi su 100 mila abitanti.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì	Regione
Omicidi tentati e compiuti	-	-	-	1,2	2,3	2,3	1,4	4,0	1,8
Furti:									
Borseggio	-	10,8	5,5	38,2	82,8	38,4	113,6	335,2	103,3
Scippo	4,2	1,3	3,4	19,9	14,8	47,0	36,9	167,4	47,2
In uffici pubblici	5,4	3,6	3,8	14,1	18,9	18,1	30,4	37,2	18,7
In negozi	36,6	28,3	29,2	69,9	107,4	144,5	183,7	317,8	131,7
In appartamenti	223,6	91,2	149,7	233,2	248,0	552,8	534,8	411,7	301,6
Su auto in sosta	87,5	29,2	51,5	238,0	211,7	393,4	597,5	583,7	295,1
Di autoveicoli	80,3	19,8	29,9	110,8	109,8	116,5	128,6	305,3	131,8
Totale furti	565,3	263,2	426,0	1093,8	1188,5	1757,2	2172,5	3209,2	1493,8
Rapine:									
In banche	1,8	-	0,7	1,2	3,5	-	2,3	5,0	2,3
Altre (abitazioni, negozi ecc.)	10,8	2,2	2,7	3,9	10,4	0,5	12,6	28,1	11,1
Totale rapine	15,0	3,6	3,8	11,8	19,3	7,2	17,8	40,1	17,5



6137 furti e 95 rapine ogni 100 mila abitanti), seguita da Reggio Emilia (4,5 omicidi, 4639 furti e 40 rapine) e da Modena (con 4367 furti e 53 rapine, ma solo 2,8 omicidi). La città capoluogo che sembra - almeno secondo questi dati - meno colpita dalla criminalità è Forlì, con solo 921 furti e 20 rapine per 100 mila abitanti.

Queste conclusioni devono almeno in parte modificarsi quando si considerino, delle varie province emiliane, le città non capoluogo (tav. n. 13). E' infatti nella provincia di Forlì che si registrano i tassi maggiori di omicidio (tentati e compiuti), di furti e di rapine. Ravenna e Ferrara, che come città sono relativamente tranquille (cfr. ancora la tavola n. 10), sono invece province ad alto tasso di delittuosità, in particolare per il furto (1757 casi ogni 100 mila abitanti in quella di Ferrara, e ben 2172 in quella di Ravenna). Ma è nella provincia di Bologna che troviamo il maggior tasso di rapine dopo Forlì. E' quasi superfluo segnalare

che la fortissima densità per abitanti di omicidi e rapine nell'aggregato dei comuni della provincia di Forlì è dovuta chiaramente alla incidenza di Rimini e in genere della riviera, e dunque alla forte presenza di una struttura economica e sociale basata sul turismo e segnata da forte mobilità.

Nelle tavole nn. 14 e 15 le stesse informazioni vengono presentate con riferimento ad una base temporale più ampia (1984-1993), e perciò meno soggetta ad oscillazioni di breve periodo che potrebbero falsare il quadro. Da esse possiamo trarre nuova conferma dei risultati cui siamo già pervenuti con l'analisi dei dati riferiti al solo 1993, che appare così tendenzialmente in linea con gli andamenti provinciali dell'intero decennio precedente.

Come ci si può attendere da quanto visto precedentemente, queste conclusioni sono tuttavia almeno in parte contraddette dai dati statistici rilevati dagli uffici giudiziari,

Tavola 14 - Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da polizia, carabinieri e guardia di finanza in Emilia-Romagna, per provincia. Capoluoghi. Valori medi annui su 100 mila abitanti, anni 1984-1993.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì	Regione
Omicidi tentati e compiuti	2,4	1,9	4,0	3,0	5,7	1,6	1,9	1,9	3,4
Furti:									
Borseggio	246,8	214,5	160,9	367,4	752,5	219,3	124,2	73,7	372,0
Scippo	29,3	40,1	83,4	171,3	214,0	75,3	102,5	39,0	122,1
In uffici pubblici	55,4	20,9	32,3	32,9	99,4	33,4	53,0	69,8	57,8
In negozi	149,7	110,0	134,3	146,0	283,9	116,9	150,9	117,5	176,9
In appartamenti	524,2	273,6	397,3	496,8	463,0	275,3	491,2	241,2	408,1
Su auto in sosta	644,7	460,8	485,3	993,2	1333,4	530,4	685,2	325,3	824,8
Di autoveicoli	291,1	177,5	219,7	383,4	703,0	175,1	242,0	153,1	378,1
Totale furti	2721,1	2059,3	2222,9	3661,2	5084,7	2207,1	2704,6	1575,8	3274,7
Rapine:									
In banche	1,9	1,0	2,7	2,4	10,0	1,8	4,7	1,1	4,6
Altre (abitazioni, negozi ecc.)	20,0	13,2	20,3	29,1	37,6	15,2	12,2	9,8	23,5
Totale rapine	28,5	19,3	26,5	38,1	52,6	19,6	21,0	13,6	32,8



Tavola 15 - Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da polizia, carabinieri e guardia di finanza in Emilia-Romagna, per provincia. Altri comuni. Valori medi annui su 100 mila abitanti, anni 1984-1993.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì	Regione
Omicidi tentati e compiuti	1,2	0,9	1,6	1,2	1,3	2,0	1,9	2,8	1,7
Furti:									
Borseggio	5,0	5,3	4,0	32,9	102,8	35,8	106,3	293,6	96,9
Scippo	2,6	1,9	3,7	17,8	20,5	27,8	51,1	223,4	58,6
In uffici pubblici	6,8	6,2	7,3	23,6	28,3	19,7	34,9	51,8	26,3
In negozi	35,0	29,5	33,3	69,5	104,4	93,5	164,1	275,8	117,3
In appartamenti	180,2	91,9	117,0	198,6	296,9	423,3	428,3	446,0	286,2
Su auto in sosta	95,3	52,0	59,9	230,1	344,9	358,8	562,6	646,0	330,6
Di autoveicoli	62,4	25,3	34,2	111,9	167,9	92,8	157,0	322,2	146,7
Totale furti	507,4	285,8	413,9	1004,0	1464,8	1347,3	2141,2	3298,4	1511,1
Rapine:									
In banche	1,4	1,0	1,1	1,7	4,0	1,5	2,6	3,3	2,4
Altre (abitazioni, negozi ecc.)	4,6	2,9	3,2	6,6	8,7	4,1	11,0	24,1	9,8
Totale rapine	8,6	6,0	5,6	11,0	16,3	8,8	16,5	33,5	15,5

Tavola 16 - Omicidi, furti e rapine per cui l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. Tassi su 100 mila abitanti. Capoluoghi. Anni 1991-1993*.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì
Omicidi consumati								
1991	-	1,7	3,8	5,7	3,7	-	2,9	2,7
1992	-	2,3	3,8	5,7	1,5	0,7	0,7	1,8
1993	1,0	1,2	0,7	2,2	2,2	-	-	2,7
Omicidi tentati								
1991	2,0	3,5	0,7	3,9	2,2	-	2,9	6,3
1992	1,9	3,5	1,5	1,7	3,0	0,7	2,9	1,8
1993	1,0	1,2	0,8	0,6	3,9	0,7	0,7	0,9
Furti								
1991	3207,2	3718,6	4109,6	4757,9	6081,7	3933,6	5867,7	13341,1
1992	1490,2	3854,7	6593,9	7254,6	2771,9	2793,2	2475,6	5188,0
1993	1928,2	3671,1	6380,3	7315,1	2950,5	3166,3	2121,5	3292,8
Rapine								
1991	32,2	69,8	53,8	97,2	67,7	25,3	46,4	103,2
1992	43,0	68,0	56,0	89,8	52,4	26,8	34,6	31,0
1993	41,1	66,2	53,0	116,4	126,8	33,3	33,1	34,7

* Dati ricavati dai files originali, gentilmente concessi dall'Istat.



e relativi come si è detto nel paragrafo introduttivo ai delitti per cui la magistratura ordinaria ha iniziato l'azione penale. Come si può verificare dalla tavola n. 16, i tassi di omicidio, furto e rapine registrati da questa fonte per gli anni 1991-1993 - e ricostruiti sui files originali dell'ISTAT in modo da disaggregare tra capoluoghi e altri comuni - risultano in molti casi fortemente discordanti rispetto a quelli calcolabili a partire dalle statistiche degli organi di polizia, e sono rispetto ad essi talvolta in eccesso, talaltra in difetto. Gli scarti poi tra i valori registrati dalle due rilevazioni sono ancora più notevoli quando si introduce la variabile capoluogo/altri comuni, aggiungendosi in questo caso una nuova potenziale fonte di differenziazione.

Limitandoci ad un'analisi dei tassi del 1993 - ultimo anno per cui si hanno informazioni - colpiscono i valori elevati relativamente a tutti e tre i reati registrati a

Forlì, la città che - come si ricorderà - presentava invece i più bassi tassi secondo le statistiche di polizia. Un'altra sorpresa è il valore relativamente modesto registrato per i furti a Bologna, tra i più bassi della Regione. Una eventuale graduatoria di criminalità costruita a partire da questi dati vedrebbe dunque Modena e Reggio ai vertici per il tasso di furti, Forlì per quello degli omicidi consumati, e Bologna per quello delle rapine. Ma se analizziamo i dati prestando attenzione ai valori annui medi, per il triennio in esame, otteniamo un quadro ancora diverso, che vede Modena in testa alle graduatorie sia degli omicidi consumati (4,5 contro 2,5 di Bologna e 2,4 di Forlì), che dei furti (valore medio 6442,5 contro 3934,7 di Bologna) e delle rapine (101,1 contro 82,3 di Bologna).

Inversioni significative dei risultati conseguiti dall'analisi della prima fonte risultano

Tavola 17 - Omicidi, furti e rapine per cui l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. Tassi su 100 mila abitanti. Province. Anni 1991-1993*.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì
Omicidi consumati								
1991	1,2	0,4	1,4	0,7	0,6	0,9	-	0,6
1992	0,6	-	1,7	2,1	1,0	0,4	0,9	0,2
1993	-	0,4	1,0	1,2	1,8	-	-	0,4
Omicidi tentati								
1991	0,6	0,4	1,0	0,2	0,2	2,2	0,5	0,2
1992	1,2	1,8	0,7	0,5	0,6	-	0,9	-
1993	-	0,4	0,7	0,5	0,6	1,3	-	0,2
Furti								
1991	3,6	941,1	1569,0	3109,5	438,0	2091,6	654,2	1069,8
1992	711,1	1074,7	1831,8	2085,4	979,7	2077,2	906,7	1139,9
1993	84,6	1161,6	1654,6	1066,4	1129,8	2620,4	1299,5	1264,3
Rapine								
1991	10,3	28,1	24,6	22,2	9,5	12,2	17,7	13,5
1992	24,2	17,2	11,4	20,3	8,4	16,2	17,7	13,0
1993	27,8	20,8	10,7	177,7	28,1	11,7	18,6	8,4

* Dati ricavati dai files originali, gentilmente concessi dall'Istat.



anche dai dati raccolti nella tavola n. 17, riferita alle città non capoluogo di provincia. Qui, a sorprendere, sono i tassi ridottissimi registrati in provincia di Forlì, e quelli molto più alti - rispetto ai tassi costruiti dall'utilizzo della prima fonte - di Parma, Reggio ed anche Ferrara, sia relativamente ai furti che alle rapine.

Le stesse difficoltà interpretative si ripresentano nell'analisi delle prossime due tavole che presentiamo, riferite ai singoli contesti provinciali complessivamente considerati (capoluoghi e altri comuni). Esse pongono a confronto le informazioni offerte dalle due rilevazioni di cui si è detto all'inizio, e cioè quella realizzata degli uffici giudiziari ("statistica della criminalità") e quella condotta dalle forze di pubblica sicurezza ("statistica della delittuosità"), e cercano nel loro insieme di offrire elementi di conoscenza con cui esprimere

(cauti) giudizi circa i tassi differenziali di criminalità registrabili in regione al livello provinciale. La prima tabella (tav. n. 18) nasce dall'aggregazione delle due precedenti tavole nn. 9 e 10 e presenta dati sui tassi di occorrenza di reati denunciati all'autorità giudiziaria dalle forze di Polizia, dai Carabinieri e dalla Guardia di finanza, nel 1993.

La tavola n. 19 presenta invece i quozienti di criminalità su 100 mila abitanti di omicidi (compiuti e tentati), furti e rapine per provincia dell'Emilia-Romagna così come possono calcolarsi a partire dal numero dei delitti denunciati all'autorità giudiziaria e per i quali quest'ultima ha avviato l'azione penale. Come si può verificare immediatamente dal confronto con la precedente tavola, e come era prevedibile, vi sono notevoli disparità nei dati delle due tabelle. Limitandoci in questa sede ad una semplice

Tavola 18 - Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da polizia, carabinieri e guardia di finanza nel 1993 in Emilia-Romagna, per provincia (capoluoghi più altri comuni). Valori relativi su 100 mila abitanti.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì	Regione
Omicidi tentati e compiuti	1,7	1,3	2,4	1,7	3,3	1,9	1,9	2,7	2,3
Furti:									
Borseggio	97,6	96,8	53,3	131,5	396,7	106,4	113,2	254,0	193,9
Scippo	12,9	18,6	28,8	62,9	109,2	46,1	71,0	190,1	81,1
In uffici pubblici	25,4	12,7	15,2	26,3	60,8	25,0	41,9	55,0	37,4
In negozi	79,0	64,7	65,0	92,1	185,0	102,5	159,0	247,3	138,2
In appartamenti	312,1	171,5	205,0	286,4	371,4	366,4	452,6	409,1	329,1
Su auto in sosta	306,0	231,5	193,6	454,8	794,9	424,9	610,3	588,2	505,3
Di autoveicoli	150,1	91,9	92,5	191,9	411,7	124,5	189,9	291,7	228,5
Altri furti	348,8	352,2	320,5	519,1	662,8	468,9	706,6	919,1	577,1
Totale furti	1356,6	1063,3	982,5	1785,7	3107,2	1678,3	2359,6	2988,2	2133,3
Rapine:									
In banche	1,6	1,0	1,6	1,9	6,7	1,6	3,4	2,9	3,1
Altre (abitazioni, negozi ecc.)	10,5	7,4	8,6	13,2	21,8	8,7	11,5	21,5	14,7
Totale rapine	16,3	11,8	12,2	18,9	32,7	12,9	18,3	29,9	21,6



registrazione critica delle informazioni trasmesse dalle statistiche ufficiali, possiamo solo affermare che Bologna e la sua pro-

vincia appare in testa alle graduatorie dei tassi di criminalità relativamente a omicidi, furti e rapine calcolabili a partire dalle

Tavola 19 - Delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale in Emilia-Romagna, per provincia nel 1993. Valori relativi su 100 mila abitanti.

	Piacenza	Parma	Reggio E.	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì	Regione
Omicidi tentati e compiuti	0,7	1,5	1,6	1,8	4,1	0,1	0,3	1,1	1,9
Furti	786,2	2250,7	3100,3	2875,0	1940,3	2853,6	1615,4	1611,7	2166,2
Rapine	34,6	68,6	30,3	49,9	81,2	26,7	29,7	18,9	47,1

Tavola 20 - Furti di autoveicoli denunciati alla magistratura dalla polizia, dai carabinieri e dalla guardia di finanza in Emilia-Romagna, per provincia. Anni 1984-1993. Valori su 100 mila autoveicoli circolanti.

	1984	1989	1991	1993	media annua 1984-1993
Piacenza	246,1	207,6	439,3	367,8	279,3
Parma	88,8	129,2	271,4	178,6	162,5
Reggio Emilia	60,3	149,3	270,8	194,1	159,1
Modena	259,1	306,5	417,5	330,9	159,1
Bologna	716,9	687,2	822,4	768,1	702,0
Ferrara	218,8	214,7	305,3	212,5	236,7
Ravenna	296,2	214,7	455,7	292,3	318,5
Forlì	384,7	484,2	675,0	479,7	526,0

Tavola 21 - Autoveicoli rubate e ritrovate in Emilia-Romagna, per provincia. Anni 1974-1993 (% sul totale delle rubate).

	1974	1978	1982	1986	1990	1991	1993
Piacenza	90,7	85,6	84,9	77,0	63,2	58,7	56,2
Parma	77,6	85,1	67,5	73,9	65,2	61,8	65,3
Reggio Emilia	87,1	84,5	74,1	74,0	69,1	67,0	60,5
Modena	87,4	84,6	81,6	76,1	62,7	62,1	60,6
Bologna	89,7	87,1	83,5	73,6	71,8	73,9	69,5
Ferrara	93,3	90,1	85,3	78,2	74,0	73,7	62,2
Ravenna	85,9	84,7	81,7	81,3	59,1	65,0	53,7
Forlì	93,8	84,4	80,1	80,4	66,5	67,3	56,9
Emilia-Romagna	89,6	86,0	82,1	76,1	68,2	68,7	64,1

Fonte: Ministero dell'interno.



”statistiche della delittuosità”, e che questa posizione del capoluogo emiliano appare confermata dai dati della “statistica della criminalità” (denunce per le quali l’autorità giudiziaria ha avviato l’azione penale) almeno per quanto riguarda omicidi e rapine. Le differenze tra le due rilevazioni appaiono invece rilevanti in relazione alle statistiche dei furti, per i quali la seconda fonte pone Reggio Emilia (3100) e Modena (2875) quali province a maggior quoziente di criminalità, prima di Ferrara (2853) e Bologna (1940). Tuttavia, nessuna di queste province raggiunge il quoziente fatto registrare dalla prima fonte per Bologna (3107), che così sembra confermarsi provincia a più alta densità di eventi criminali.

Concludiamo questa rapida sintesi di statistiche sulla criminalità in Emilia-Romagna ritornando su una fattispecie di furto che abbiamo già presentato nella sua specificità, e cioè i furti di auto. Si è detto in precedenza che le sottrazioni di autoveicoli costituiscono una quota altamente significativa dei furti che annualmente vengono denunciati in Italia, e che il rischio di subire questo reato - molto variabile tra le varie regioni italiane - è minore in Emilia-Romagna che in Piemonte, Lombardia, Liguria, Lazio e nelle principali regioni meridionali. In questa sezione finale approfondiamo l’analisi iniziata in quel paragrafo focalizzando la nostra attenzione sulla dimensione provinciale. Come mostra la tavola n. 20, vi sono notevoli disparità nelle probabilità di subire un furto d’auto tra le varie province dell’Emilia-Romagna. In particolare, il rischio che i cittadini corrono di farsi sottrarre l’automobile è molto più elevato nelle province di Bologna e di Forlì che nelle altre, sebbene le differenze siano andate riducendosi nel corso degli ultimi anni. La tavola citata consente infatti di verificare che la crescita dei furti d’auto

rilevata in Italia tra la seconda metà degli anni ‘80 e i primi anni ‘90 si è realizzata anche in Emilia-Romagna, e in tutte le sue province indistintamente, e soprattutto che la crescita più forte si è avuta proprio in quelle province che, come Parma e Reggio Emilia, presentavano alla metà degli anni ‘80 tassi relativamente modesti di furti d’auto. Per tutte le province, il processo di crescita sembra comunque essersi arrestato nel ‘91.

Ma come già sappiamo le auto rubate possono anche essere ritrovate, e la misura in cui ciò non avviene può assumersi come un indicatore della diffusione della ricettazione. E’ in questo senso che possono leggersi i dati riportati nella tavola n. 21, che presenta informazioni molto attendibili di provenienza ministeriale sui tassi di recupero di auto rubate nelle province dell’Emilia-Romagna, in serie storica. Da essa apprendiamo che la la crescita della ricettazione già registrato ai livelli nazionale e regionale dai dati della precedente tavola n. 6 ha interessato anche le singole province emiliane. Essa è stata molto forte a Piacenza, Forlì e Ravenna, un po’ meno accentuata a Reggio Emilia, Modena, Ferrara (province che presentano tra l’altro nel ‘93 tassi di auto ritrovate inferiori a quello regionale), Parma, Bologna. Benchè sia difficile da questi dati trarre conclusioni circa la geografia della ricettazione in Regione, vale la pena richiamare l’attenzione sul fatto che sia proprio Bologna la provincia in cui attualmente è più alto il tasso di auto ritrovate.

Bibliografia

- BARBAGLI (1995), *L’occasione e l’uomo ladro. Furti e rapine in Italia*, Bologna: Il Mulino
BARBAGLI, PISANI (1995), *La situazione*



sociale a Bologna, Bologna: Il Mulino

CORRADO (1986), *Statistica giudiziaria*,
Rimini: Maggioli

ISTAT (1993), *Indagine multiscopo sulle fami-
glie*, Anni 1987-91, Vol. 5: I fatti delittuosi:
caratteristiche degli eventi e delle vittime,
Roma

O'BRIEN (1985), *Crime and Victimization
Data*, Beverly Hills: Sage

SAVONA (1992), *Esperienze, paure e atteggiamenti
delle vittime della criminalità in Italia*,
relazione presentata al convegno "Under-
standing Crime: Experiences of Crime and
Crime Control", Roma: 18-20 novembre

ZAUBERMAN (1985), *Sources of Information
about Victims and Methodological Problems in
this Field*, in European Committee on Crime
Problems, "Research on Victimization",
Strasbourg



1. METODOLOGIA

Sono state effettuate 1.500 interviste telefoniche ad abitanti della regione Emilia-Romagna, maschi e femmine di età superiore a 18 anni, di cui: 1.200 sparse sull'intero territorio regionale; 300 su Bologna.

durante le quali si è invitato l'interlocutore a parlare liberamente delle problematiche relative alla sicurezza. Il successivo questionario è stato somministrato ai 1.500 intervistati con sistema C.A.T.I. (*Computer Aided Telephone Interviewing*): un metodo di gestione automatica e computerizzata del questionario.

DEVIANZA, SICUREZZA E OPINIONE PUBBLICA IN EMILIA-ROMAGNA

A cura di Giuseppe Mosconi

E' stato strutturato un campione a grappolo stratificato, segmentando innanzitutto i comuni in base alle loro dimensioni, secondo le classi Istat: fino a 5.000 abitanti, da 5.001 a 10.000, da 10.001 a 30.000, da 30.001 a 50.000, da 50.001 a 100.000, da 100.001 a 250.000, oltre 250.000 abitanti. Si è proceduto poi al campionamento casuale degli stessi. La selezione dei numeri telefonici è stata effettuata all'interno delle unità di campionamento selezionate in precedenza. Il numero complessivo di interviste condotte in ognuna di esse è stato proporzionale alla dimensione del centro stesso ed ha concorso alla composizione del campione finale in modo tale che questo rispecchiasse la reale suddivisione della popolazione della regione nei centri secondo le classi sopra indicate. All'interno delle famiglie selezionate per l'intervista telefonica, la persona da intervistare è stata scelta con criterio casuale. Per la messa a punto del questionario sono state effettuate 50 telefonate esplorative

2. IL QUESTIONARIO

La modalità di svolgimento delle interviste, a mezzo telefono, ha dettato la necessità di un questionario agile e relativamente breve, a fronte della complessità della materia, delle molte implicazioni da approfondire, in linea teorica, in relazione ai vari aspetti, della necessità di mantenersi al livello di diverse altre ricerche svolte sul tema. Ventidue domande in buona parte non strutturate, nel senso che, tranne in qualche caso, che segnaleremo, le risposte non venivano lette dall'intervistatore durante il colloquio telefonico. Essenzialmente tre i criteri adottati nella formulazione delle domande e nella strutturazione dell'intervista: a) il confronto tra livelli generali ed astratti di valutazione e di opinione e percezioni concrete, riferite ad esperienze e situazioni specifiche; b) il confronto tra affermazioni di principio e valutative con i comportamenti concreti; c) il confronto tra modalità diverse di proporre lo stesso tema, con domanda aperta e con domanda strutturata, o proponendolo con più domande sotto diversi profili.

Le aree tematiche cui l'intervistato è stato sollecitato a rispondere sono così riassumibili: 1) i problemi più temuti e l'allarme sociale; 2) le esperienze di vittimizzazione; 3) il senso di sicurezza e di insicurezza; 4) i comportamenti concreti, in senso esplicito o implicito, di autotutela;



5) le cause della criminalità; 6) le misure (anche in termini sanzionatori) da adottare a fronte del problema; 7) in particolare i compiti dell'ente locale in proposito; 8) la pena di morte.

La sfasatura tra immagini astratte e

3. PROBLEMI PIÙ TEMUTI E ALLARME SOCIALE

percezioni e aspettative riferite alla situazione concreta, in tema di paura della criminalità, che percorre, come questione di fondo, l'intero arco dei risultati della ricer-

ca, emerge subito per questo primo tema: i problemi della realtà di oggi che più preoccupano.

Il timore per la criminalità occupa sicuramente una posizione di rilievo tra i problemi ritenuti più preoccupanti, ponendosi al terzo posto della graduatoria, dopo la crisi e il degrado delle istituzioni e la disoccupazione (Tav. n. 1).

Tuttavia va subito rilevato che il confronto tra i punteggi di questa graduatoria, risultante, in via sintetica, dalle tre graduatorie corrispondenti ai tre problemi più gravi che, in successione, gli intervistati erano invitati ad indicare, con quelli della graduatoria dei problemi indicati per primi,

Tavola 1- *Ansie odierne.*

	Problematiche della realtà di oggi ritenute più preoccupanti		Che cosa teme che le possa succedere	
	Totale 1,2,3	Solo1 posto	Totale	
Base:	1198	1198	1998	
	%	%	%	
Crisi/degrado delle istituzioni	38	19	Casa	31
Disoccupazione dei giovani	37	26	Pensione/la perdita/la diminuzione	24
Criminalità	28	14	Salute/malattia	9
Uso della droga	21	11	Incidente	6
Aumento del costo della vita	10	5	Criminalità	5
Indifferenza, caduta dei valori	7	3	Morte	4
Pericolo della guerra	7	3	Teme per i figli/loro futuro	4
Aids	6	2	Lavoro	2
Inquinamento ambientale	5	2	Non teme niente	5
Inefficienza dei servizi pubblici	4	2	Non sa	14
Instabilità economica/debito pubblico	3	2	Altro	2
Crisi della famiglia	3	1		
Carenza degli alloggi	1	1		
Disuguaglianza sociale (nord/sud, paesi ricchi/poveri)	2	-		
Violenza negli stadi/collegata allo sport	2	-		
Salute/malattie	2	-		



mette in luce uno scarto maggiore tra i due punteggi per la criminalità (14 punti) che per altri problemi, come la disoccupazione (11 punti) e lo stesso uso della droga (10 punti). Il che indica che il timore della criminalità, rispetto ad altri, tende ad occupare meno il primo posto tra i tre problemi che era possibile indicare, risultando più diluito nell'arco delle tre possibilità, e rivestendo quindi una minore importanza. Ma la criminalità scende subito al quinto posto, con una percentuale di appena cinque punti, non appena la si ponga come oggetto di un timore concreto. Prevalgono, su questo piano, le preoccupazioni per la casa, la pensione, la salute, per possibili incidenti; e c'è anche una buona percentuale di chi non teme nulla in particolare.

Alcuni incroci, che, così come faremo in seguito, non riportiamo per motivi di spazio, mettono in luce come si articola e si differenzia la preoccupazione, in astratto, per la criminalità, all'interno del campione intervistato. Essa viene avvertita in maggior misura dai giovanissimi (18-24 anni,

al 30%), e dai più anziani (oltre i 65 anni, con la stessa percentuale). E' pure interessante notare, per inciso, come la paura per la crisi delle istituzioni, al primo posto, vada crescendo con il crescere dell'età, mentre la paura per la disoccupazione vada decrescendo, in senso inverso all'età, dal momento che questo problema interessa soprattutto le fasce più giovani. La droga preoccupa soprattutto le fasce giovani-adulte, quelle che temono questo problema per i loro figli. La criminalità preoccupa più le donne che gli uomini (31% contro il 24%), mentre il contrario avviene per la crisi delle istituzioni. La criminalità viene poi avvertita come un problema, in eguale misura, nei centri con oltre 50.000 abitanti e in quelli più piccoli, inferiori ai 10.000 abitanti, verosimilmente per motivi opposti, costituendo essa, nel primo caso un problema reale, nel secondo la proiezione di pregiudizi e di luoghi comuni, associati ad un meno elevato livello di istruzione, cosa di cui avremo in seguito frequente conferma. Infine è interessante notare come, contrariamente a quanto ci si po-

Tavola 2- La paura della criminalità.

Negli ultimi tempi in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata?	
Base	Totale campione 1198 %
È aumentata	73
È rimasta ai livelli precedenti	15
È diminuita	4
Non so	7
Nella zona in cui abita, la criminalità è un problema...?	
Molto grave	2
Abbastanza grave	9
Poco grave	55
Per niente grave	34
Rispetto alle altre zone della sua città, ritiene che il problema della criminalità nella zona in cui abita sia più o meno grave?	
Più grave	2
Ugualmente grave	27
Meno grave	67
Non so	4



trebbe aspettare, il problema della criminalità venga avvertito di più da chi non ha recentemente subito reati, rispetto a chi ne ha subiti (28% contro 25%), quasi che, per le vittime, funzionasse una specie di assuefazione associata al fatto di aver avuto esperienza diretta del problema. Anche di ciò avremo diverse conferme.

Una seconda conferma di come il problema criminalità tenda a sdrammatizzarsi se viene spostato da una rappresentazione astratta ad una percezione concreta la riscontriamo se mettiamo a confronto il giudizio relativo all'andamento della criminalità in Italia con la preoccupazione per il problema nel luogo in cui si vive (tav. n. 2).

Mentre è evidente un largo consenso al luogo comune che negli ultimi tempi la criminalità in Italia è aumentata (73%), ben il 55% degli intervistati affermano che la criminalità è un problema poco rilevante nella zona in cui abitano, e ancora il 34% ritiene il problema di nessuna importanza. Il solo riferimento alla specificità della situazione in cui si vive è dunque sufficiente a deter-

minare una totale inversione di valutazioni rispetto alla domanda precedente. Questo fenomeno, a riprova della tendenza culturale ad esso connaturata, appare confermato se si considera come, quando viene sollecitato il giudizio sulla gravità del problema criminalità nella propria zona rispetto alle altre zone, si registra una ulteriore sdrammatizzazione, in quanto la maggioranza, pari al 67%, esprime la valutazione che la criminalità nella propria zona sia meno grave che nelle altre.

Venendo ad analizzare come gli atteggiamenti ora considerati vengano a differenziarsi in relazione ad alcune variabili, constatiamo come si ritenga che la criminalità sia aumentata maggiormente nei grossi centri rispetto ai più piccoli (77% contro 69%). Del resto chi ritiene che la criminalità in Italia sia aumentata, appare più propenso a percepire il problema come molto o abbastanza grave anche nella propria zona (81% contro 72% di poco o per nulla grave). Ma ciò non fa ridimensionare che in minima parte il contrasto sopra rilevato, se è vero che ben il 52% di chi ritiene il

Tavola 3 - Raffronto tra la percezione astratta della criminalità come problema più preoccupante e valutazione della stessa in ambiti specifici.

		Gravità della criminalità in zona		
Totale campione		Molto/abbastanza	Poco/per niente	
Base	1198	138	1060	
*	28%	31%	27%	
		Criminalità rispetto ad altre zone		
Totale campione		Più grave	Ugualmente grave	Meno grave
Base	1198	28	323	805
*	28%	28%	22%	30%
		Criminalità in Italia		
Totale campione		È aumentata	Invariata	È diminuita
Base	1198	879	182	52
*	28%	29%	28%	19%

* *Leggasi:* hanno individuato la criminalità come problema più preoccupante.



problema criminalità nella propria zona molto o abbastanza grave, lo considera però comunque meno grave rispetto ad altre zone (solo per il 14% è più grave).

Una più pregnante e sintetica visione di come immagine astratta e percezione concreta del problema interagiscono e si connettono, si può cogliere se si mettono a confronto la preoccupazione per la criminalità come problema generale con la preoccupazione per la criminalità in zona (tav. n. 3).

Se, come era verosimile aspettarsi, la scelta del problema criminalità come più preoccupante prevale leggermente tra chi ritiene che la criminalità in Italia sia aumentata, così come tra chi pensa che la stessa sia un problema molto o abbastanza grave anche nella propria zona, il confronto con le altre zone determina ancora una inversione di tendenza, in quanto, nonostante per il 30% ci si dichiara preoccupati per la criminalità, si considera questa meno grave rispetto ad altre zone.

Solo il 7% degli intervistati dichiara di

4. LE VITTIME

aver subito reati durante l'ultimo anno. Anche se si può presumere qualche difetto di memoria, o di comprensione della for-

mulazione della domanda, si tratta evidentemente di una percentuale limitata. I rischi di vittimizzazione sembrano decrescere con il crescere dell'età, risultando i più giovani l'area maggiormente esposta a rischio. Abbiamo peraltro già rilevato come ciò non corrisponda al timore per la criminalità, risultando gli anziani altrettanto preoccupati che i giovani, pur essendo i meno vittimizzati (tav. n. 4).

Allo stesso modo le donne, che pure hanno manifestato in termini astratti una maggiore preoccupazione, risultano vittimizzate nella stessa misura degli uomini, non costituendo il sesso una discriminante al riguardo. Quanto al livello di scolarizzazione, sembrerebbero i più istruiti maggiormente esposti a rischio di vittimizzazione. Infine i residenti nei centri con oltre 50.000 abitanti denunciano in maggiore percentuale di aver subito reati (9% contro il 7% dei centri intermedi e solo il 3% dei centri più piccoli).

Quanto al tipo di reato subito, prevalgono di gran lunga i furti in appartamento (35%), seguiti dai furti di auto (19%), dagli scippi (16%), e dai borseggi (10%). Bassissimo il numero delle rapine (3%), e delle aggressioni (1%). I maschi denunciano di più i furti di auto e di autoradio, le donne i furti in appartamento, gli scippi e i borseggi (tav. n. 5).

Tavola 4 - Nell'ultimo anno le è successo di subire uno o più reati? Analisi per età.

	Totale campione	Età					
		18/24 anni	25/34 anni	35/44 anni	45/54 anni	55/64 anni	65anni e più
Base	1198	133	215	186	190	187	287
	%	%	%	%	%	%	%
SI	7	10	9	6	6	8	4
NO	93	90	91	94	94	92	96



5. LA PAURA IN CONCRETO DELLA CRIMINALITÀ

Analizziamo ora meglio la questione del timore provocato dalla criminalità, non come problema percepito astrattamente, ma come fenomeno di cui si teme di potere essere vittima. Già abbiamo considerato come, in questi termini, la criminalità desti molto meno allarme di quanto non faccia come problema astratto, scendendo dal 28% di casi in cui viene menzionata in quest'ultimo senso, al 5%.

L'età, mentre appare discriminante per alcune paure (il 43% degli anziani teme di perdere la casa; il 27% dei 45-54 anni teme invece di perdere o di vedere ridotta la propria pensione), non appare influire sulla paura della criminalità.

Il sesso invece sì. Pur non costituendo esso, come si è visto, una discriminante per il rischio di vittimizzazione, le donne

denunciano un maggiore timore di restare vittime di reati (6% contro il 4% per i maschi). Anche in questo caso, a conferma di quanto abbiamo più sopra rilevato, tra chi ha subito recentemente reati, appare esserci (per quanto di poco) un timore minore di subirne altri, rispetto a chi non ne ha subiti (4% contro 5%).

Nonostante il sensibile scarto rilevato tra preoccupazione in astratto e percezione concreta del pericolo della criminalità, è tuttavia plausibile che chi in astratto ne ha maggiore timore, la tema di più come pericolo concreto. Infatti il 5% di chi ritiene che la criminalità in Italia sia aumentata, teme di restarne vittima, di contro al 3% di chi pensa che sia rimasta invariata e il 2% di chi ritiene che sia diminuita. Ma analogamente a quanto abbiamo rilevato in presenza, il rapporto si inverte se ci riferiamo al pericolo di criminalità con riferimento alla zona in cui si abita. Pur ritenendosi la criminalità in zona problema poco o per niente grave, e comunque meno grave rispetto ad altre zone, rispettivamente nel

Tavola 5 - Quali reati ha subito? Analisi per sesso.

	Totale campione	Sesso	
		Maschio	Femmina
Base	81	40	41
	%	%	%
Furti in appartamenti	35	28	42
Furti di automobili o moto	19	25	12
Scippi	16	5	27
Borseggio	10	8	12
Furti di autoradio	9	18	-
Vandalismo	4	5	2
Corruzione di politici e amministratori	3	3	2
Rapine	3	5	-
Aggressioni	1	-	2
Atti osceni	1	-	2
Altro	11	15	7



5% e nel 4% dei casi la si teme come qualcosa che può concretamente accadere, e in misura maggiore di chi considera la criminalità in zona molto o abbastanza grave e più grave rispetto ad altre zone. La tendenza a sdrammatizzare il problema quanto più la domanda è rivolta a sondare atteggiamenti con riferimento a concreti contesti di vita risulta ancora una volta confermata.

Una significativa testimonianza del carattere proiettivo del tipo di pericolo avvertito in relazione alla possibilità di subire un reato, si può cogliere mettendo a confronto

Tavola 6- Reati temuti.

	Quale reato pensa che più facilmente le possa capitare?	Che tipo di criminalità c'è nella zona in cui abita?
Base	1198	1198
	%	%
Furti in appartamenti	33	37
Scippi	24	15
Furti di automobili o moto	18	18
Borseggio	12	8
Furti di autoradio	12	17
Rapine	7	6
Aggressioni	6	2
Vandalismo	4	6
Frodi in commercio	2	1
Restare vittima della corruzione dei politici	2	-

Tavola 7- Quale reato pensa che più facilmente le possa capitare? Analisi per sesso.

	Totale campione	Sesso	
		Maschio	Femmina
Base	1198	571	627
	%	%	%
Furti in appartamenti	33	34	32
Scippi	24	15	32
Furti di automobili o moto	18	25	10
Borseggio	12	7	16
Furti di autoradio	12	18	6
Rapine	7	7	7
Aggressioni	6	5	6
Vandalismo	4	4	4



la percezione delle fenomenologie criminali presenti nella zona di residenza, con quelle di cui più si teme di potere rimanere vittima (tav. n. 6).

Mentre i furti in appartamento vengono meno temuti di quanto non se ne denunci la presenza, diversamente si registra per gli scippi e per i borseggi, che vengono più temuti di quanto non siano ritenuti presenti. Considerato come per altri reati la percezione della probabilità di restarne vittime corrisponde quantitativamente alla rappresentazione dell'intensità del fenomeno in zona (es. furti di autoradio) - rivelando così un atteggiamento realistico - gli scarti ora sottolineati risultano significativi. Si direbbe che scippo e borseggio siano i reati che determinano un maggiore senso di insicurezza, non tanto perché siano ritenuti come quantitativamente più diffusi, quanto perché più facili da realizzare, più difficili da prevedere e da contrastare, più lesivi del senso di sicurezza e di integrità del sé.

Sono questi infatti i reati più temuti dalle donne, mentre gli uomini temono di più i furti di auto e di autoradio (tav. n. 7).

Ciò corrisponde del resto ai livelli effettivi di vittimizzazione denunciata per sesso. Il carattere proiettivo del tipo di reato temuto viene comunque confermato dall'analisi per età (tav. n. 8).

Mentre i furti in appartamento vengono maggiormente temuti nelle età mature, quando più intensa è l'identificazione con la casa, come essenziale supporto fisico della comunità familiare, la paura del borseggio cresce con il crescere dell'età, fino alle fasce più anziane, forse espressione della maggiore percezione della propria fragilità fisica.

Invece gli altri reati (furto di auto, di autoradio, rapine, aggressioni), vengono ritenuti più probabili dai soggetti giovani, più intensamente coinvolti nel contesto

Tavola 8 - Quale reato pensa che più facilmente le possa capitare? Analisi per età.

	Totale Campione	Età					
		18/24 anni	25/34 anni	35/44 anni	45/54 anni	55/64 anni	65anni e più
Base	1198	133	215	186	190	187	287
	%	%	%	%	%	%	%
Furti in appartamenti	33	22	39	45	34	31	26
Scippi	24	27	24	24	22	24	23
Furti di automobili o moto	18	29	30	24	21	7	4
Borseggio	12	9	10	11	15	16	10
Furti di autoradio	12	27	20	16	13	3	2
Rapine	7	10	9	5	8	9	4
Aggressioni	6	10	6	4	5	4	6
Vandalismo	4	4	2	5	6	3	4
Frodi in commercio	2	1	2	2	3	1	2
Restare vittima della corruzione dei politici	2	3	1	2	-	3	1



sociale e probabilmente maggiormente esposti a situazioni pericolose. E' pure interessante notare come l'assenza di qualsiasi tipo di timore prevalga nelle fasce più anziane, in ragione forse di un coinvolgimento sociale oramai rarefatto.

Anche il titolo di studio appare determinante nel definire i reati ritenuti più probabili, anche perché associato verosimilmente al reddito (tav. n. 9).

Così, mentre il borseggio e in parte lo scippo vengono particolarmente temuti dalle persone meno istruite, confermando come la criminalità di strada vittimizzi prevalentemente le persone socialmente più deboli ed esposte, i furti di auto e in appartamento vengono più temuti dalle persone con livelli di istruzione superiore, di norma economicamente più forti e meno esposte

ai reati di strada.

Tutti i reati considerati più probabili (di fatto quelli che finora abbiamo ricordato), sono temuti maggiormente nei grossi centri, mentre la percentuale del pericolo di vittimizzazione diminuisce con il calare della popolazione. Fanno eccezione i furti in appartamento, il timore per i quali evidentemente in parte rivela una comune identificazione con la casa come spazio di vita, in parte si fonda sul fatto che questo reato può verificarsi anche nei piccoli centri, tanto più in case collocate in zone poco abitate.

Il furto in appartamento, lo scippo, e anche il borseggio, sembrano comunque concretizzare l'immaginario più diffuso della rappresentazione del pericolo della criminalità. Infatti costituiscono i reati ritenuti più probabili da chi pensa che la cri-

Tavola 9 - Quale reato pensa che più facilmente le possa capitare? Analisi per titolo di studio.

	Totale campione	Titolo di studio			
		Elementare	Media inferiore	Media superiore	Laurea
Base	1198	363	311	428	96
	%	%	%	%	%
Furti in appartamenti	33	28	32	36	41
Scippi	24	20	26	27	20
Furti di automobili o moto	18	5	16	26	33
Borseggio	12	14	12	11	8
Furti di autoradio	12	4	13	17	16
Rapine	7	5	8	8	8
Aggressioni	6	4	5	7	7
Vandalismo	4	4	5	4	1
Frodi in commercio	2	2	1	2	3
Restare vittima della corruzione dei politici e amministratori	2	1	-	3	-
Violenza carnale	2	-	2	3	3
Minacce	1	1	-	1	1
Atti osceni	-	-	1	1	1
Nessuno/niente	15	29	12	8	5



minalità in Italia sia aumentata, e in misura maggiore rispetto a chi ritiene che invece sia rimasta invariata o sia diminuita. Lo scippo resta anche il reato più temuto da chi ritiene la criminalità in zona molto o abbastanza grave, mentre, a riprova della più volte rilevata tendenza, non emerge associazione tra timore di vittimizzazione e preoccupazione per particolari reati. Tuttavia scippo, furto di auto e borseggio appaiono ritenuti più probabili dai pochi che ritengono la criminalità in zona più grave rispetto ad altre zone. Il quadro presenta indubbiamente qualche incongruenza, ma ciò che in ogni caso emerge è che lo scippo costituisce il reato cui si associa un maggiore senso di insicurezza.

Qualche incongruenza riscontriamo pure analizzando la preoccupazione per la criminalità da parte delle vittime, con riferimento alla zona di residenza. Se tra di esse prevale un giudizio di scarsa gravità, che le pone, per questo aspetto, allo stesso livello delle non vittime, tuttavia il 24% ritiene la criminalità in zona abbastanza grave, contro il 6% delle non vittime. Si direbbe che il fatto di aver subito un reato conferisca al soggetto un maggiore senso di realtà, che se si traduce in minore apprensione in termini astratti, diviene però più congruo alla concreta realtà della situazione, se l'attenzione si sposta alla stessa. La situazione si inverte decisamente se il pericolo della criminalità in zona viene posto a confronto con quello di altre zone. Qui le vittime ritengono il problema meno grave per il 72%, con uno scarto di 5 punti in più rispetto alle non vittime.

Abbiamo deciso di rilevare la propensione

6. *COMPORAMENTI DI AUTOPROTEZIONE*

a denunciare i reati subiti in quanto possi-

bile manifestazione di un permanente riferimento agli interventi istituzionali di tipo repressivo-punitivo. In effetti, del limitato numero di soggetti che hanno recentemente subito reati, il 77% ha sporto denuncia. Se tuttavia prendiamo in considerazione i tipi di reati subiti, emerge come l'80% delle fattispecie sia tale per cui la denuncia è comportamento quasi inevitabile, e comunque verosimilmente dettato da motivazioni diverse dall'intento punitivo. Trattandosi infatti di furti in appartamento o di auto, di scippi, di borseggi, la denuncia va inevitabilmente associata alla rilevanza del fatto, al tentativo di recuperare l'oggetto sottratto o al rispetto delle condizioni necessarie a fruire dell'assicurazione. Quanto alle motivazioni della mancata denuncia, prevale (al 58%), la convinzione che denunciare non sarebbe servito a nulla o che la polizia comunque non avrebbe potuto fare nulla. Relativamente consistente è anche la risposta di non avere sporto denuncia per l'irrelevanza o scarsa rilevanza del danno subito.

Si tratta ora di valutare quanto le auto-limitazioni nella libertà di movimenti siano specificamente riferibili alla paura della criminalità, o se non rientrino in modelli di comportamento, in abitudini quotidiane già da tempo acquisite. Nella individuazione e formulazione delle domande su questo delicato aspetto, ci eravamo proposti di mettere a confronto le affermazioni da cui poteva emergere uno stato di paura con i comportamenti concreti (prima di tutto il fatto di uscire di sera). L'ipotesi era di potere rilevare se all'interno di un universo di soggetti che denunciavano uno stato di allarme, una parte si comportasse poi in modo incongruo (ad es. uscendo di sera, anche da soli). In altre parole ritenevamo che l'area dell'allarme fosse più vasta di quella del concreto "evitamento". I dati ci pongono invece di fronte ad una ampia percentuale di intervistati - ben il 40% - che dichiarano di non uscire di casa nelle



ore serali. Data una così elevata percentuale di persone che non escono mai, ci sembra plausibile ritenere che il motivo principale di una simile condotta non possa essere interamente imputato a ragioni di insicurezza dalla criminalità. Infatti, delle donne, il 50% non esce mai, contro il 29% degli uomini, in coerenza al permanere di una tradizionale differenza di ruolo e di modelli di comportamento all'interno dei nuclei familiari. L'area di chi non esce mai tende a crescere con l'aumentare dell'età, fino a raggiungere l'80% oltre i 65 anni; e decresce con il livello di istruzione, rivelando una possibile connessione con carenza di interessi, di relazioni sociali significative. Infatti è solo il 5% che, invitato a rispondere se c'è qualcosa che vorrebbe fare e che non fa perché ha paura, denuncia l'uscire di casa nelle ore serali.

Nell'altro campo, quello delle persone che invece escono di sera, ci siamo proposti di verificare se determinate modalità di comportamento potessero rilevare sentimenti di insicurezza. A fronte di un 65% di persone che dichiarano di percorrere di sera, di solito o talvolta, tratti di strada da soli (cui va aggiunto un 3% di soggetti che dicono di non camminare solo a volte da

soli), rileviamo un 32% che di norma non tengono questa condotta. Quanti di questi non lo fanno per paura della criminalità? Non abbiamo ancora un incrocio specifico, ma possiamo confrontare questo dato con i risultati della domanda relativa a ciò che si dice di non fare, pur desiderandolo, perché si ha paura. Solo l'8% dice di non uscire da solo dopo il tramonto. Evidentemente altri possono essere i motivi che inducono a non camminare di sera da soli. Ad esempio l'abitudine a uscire in compagnia, il desiderio di evitare la noia di attività solitarie. Se d'altra parte confrontiamo questi dati sull'uscire di sera con i risultati relativi alla domanda su ciò che si fa per sentirsi più sicuri (tav. n. 10), registriamo un'analogia tendenza al ridimensionamento delle evidenze del senso di insicurezza.

A parte il 51% che dice di non fare nulla per sentirsi più sicuro e un 62% che dichiara di essersi assicurato, o di avere installato sistemi di allarme, è solo il 28% degli intervistati a rispondere di evitare di frequentare determinate zone a determinate ore. Una quota inferiore a quella di chi dice di non percorrere tratti di strada da solo. E' da notare che attraverso questa domanda l'intervistato veniva sollecitato a

Tavola 10 Cosa fa o ha fatto per sentirsi più sicuro/a? Risposte spontanee e suggerite.

	Risposte spontanee	Risposte suggerite
Base	1198	1192
	%	%
Non ha fatto niente/nessuno di questi	61	51
Ha installato serrature speciali	15	-
Ha installato sistemi di allarme antifurto	7	10
Ha evitato di frequentare determinate zone specie di sera	9	25
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto dell'auto/moto	4	23
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto in appartamento	3	17
Si è trasferito/a in una zona più sicura	-	2



scegliere tra una serie di modalità predefinite, e che aveva più possibilità di scelta (il che spiega l'andamento delle percentuali). Ma il livello reale dell'intensità del senso di insicurezza connesso a questa risposta si può cogliere se ne confrontiamo l'andamento con quello ottenuto da una domanda simile, ma con risposta spontanea, senza indicazione di *items* di scelta, posta prima di quella strutturata.

In questa seconda ipotesi, mentre le persone che dicono di non fare nulla per essere o sentirsi più sicure salgono al 61%, quelle che dicono di evitare di frequentare determinate zone di sera scendono al 9%. Lo scarto tra risposta sollecitata e spontanea è analogo a quello che riscontriamo per la dichiarazione di essersi assicurati, che, a fronte del 46% relativo alla domanda strutturata, scende al 7% in quella spontanea, confermando in parte il carattere ritualistico, abitudinario di questo comportamento.

Questa realtà riceve un'ulteriore conferma se si confronta il 28% di persone che, nella domanda strutturata, dicono di evitare determinate zone a determinate ore, con le percentuali di chi risponde spontaneamente di non uscire di sera (5%) o di non uscire di notte da soli (8%), pur avendone il desiderio, per paura. L'evocazione esplicita del termine "paura", nella formulazione della domanda può avere sollecitato maggiormente l'esplicitazione delle limitazioni di movimento che ad essa si associa, cosicché superiamo, sommando i due dati, quel limite del 9% registrato per le risposte spontanee. Ma si resta pur sempre abbondantemente al di sotto della quantità di persone che si dicono "evitanti", su sollecitazione esplicita (il 28% ora menzionato).

In sintesi possiamo perciò affermare che mentre eravamo partiti dall'ipotesi di rilevare come, nell'area dell'allarme dichiarato emergessero comportamenti pratici che

ne svuotavano la pregnanza, siamo pervenuti ad una constatazione opposta: dentro un'area relativamente consistente di comportamenti e di affermazioni che farebbero presumere un diffuso senso di insicurezza, l'area reale dell'allarme e dell'apprensione risulta assai limitata.

Scendendo poi ad individuare in dettaglio a quali variabili i comportamenti di "evitamento" si associno, prendiamo in considerazione solo quegli incroci che portano a risultati significativi.

Prendendo in considerazione l'opinione espressa sull'andamento della criminalità in Italia, il 41% di coloro che ritengono che la criminalità in Italia sia aumentata affermano di non uscire mai di sera; il 35% dichiara di non percorrere tratti di strada da soli. Emergerebbe dunque una certa correlazione tra un generico senso di allarme per l'aumento della criminalità e comportamenti di autolimitazione nella libertà di locomozione. Va tuttavia rilevato che il fatto di non uscire, o di non muoversi da soli, come si è già notato, è legato all'età, e che negli anziani si riscontra una più estesa convinzione circa l'aumento della criminalità in Italia, per cui potrebbe essere la variabile età a condizionare rilevantemente i comportamenti in oggetto. Del resto la correlazione tra l'idea che si ha dell'andamento della criminalità e la cautela nei movimenti non appare così univoca, se è vero che chi ritiene che la criminalità in Italia sia diminuita, tende in maggiore misura a uscire solo 1 o 2 volte alla settimana (35%), di contro a chi ritiene che sia rimasta invariata, o aumentata (31%) (tav. n. 11).

Il riferimento alla criminalità in zona sembra invece caratterizzare in modo più congruo la tendenza a uscire poco e a non uscire da soli, venendo così a confermare il maggiore senso di concretezza che questa



valutazione rivela rispetto al giudizio sull'andamento della criminalità in astratto.

A parte che non uscire mai non appare influenzato da questa variabile, il ritenere la criminalità in zona molto o abbastanza grave sembra accompagnarsi ad una maggiore tendenza a limitare a una o due volte le uscite settimanali, e a uscire di meno da soli, rispetto a chi ritiene il problema poco o per nulla importante (rispettivamente 6 e 17 punti di differenza); così come la stessa convinzione si associa ad una maggiore tendenza ad evitare, specie di sera, determinate zone. Si direbbe dunque che, se il passaggio da una valutazione generica circa la gravità della criminalità a una più specifica, legata alla zona, determina una restrizione dell'area dell'allarme, la stessa appare più radicata e più coerente sul piano dei comportamenti.

Quanto all'incidenza della differenza di genere sulla libertà di movimento, già abbiamo preso atto di come la percentuale di donne che non escono mai sia più elevata rispetto a quella degli uomini. Le donne poi camminano da sole di sera meno degli uomini, ma lo scarto con la percentuale di quelle che esplicitamente e spontaneamente dicono di non farlo per prudenza o per

paura è di oltre 40 punti in più. Minore è lo scarto se la risposta viene esplicitamente evocata dall'intervistatore come possibile comportamento prudentiale (20 punti). Le donne, in complesso, sembrano attivarsi di più per prevenire possibili vittimizzazioni. Il 58%, contro il 65% dei maschi, dice di non fare nulla per sentirsi più sicura; e il 75%, contro il 90% dei maschi, dice di non evitare nulla in particolare per paura. Non escono di sera o evitano determinate zone, per motivi di sicurezza, spontaneamente esplicitate, assai più dei maschi, i quali appaiono invece più propensi all'installazione di sistemi d'allarme e serrature di sicurezza (tav. n. 12).

L'influenza dell'età sui comportamenti di autoprotezione appare decisiva, nel senso che sono soprattutto soggetti in età giovane (in prevalenza giovani donne in età inferiore ai 44 anni) ad evitare di frequentare determinate zone a determinate ore (tav. n. 13).

Col crescere dell'età, cala la quantità di persone che menzionano questa scelta, e ancora meno lo fanno spontaneamente. Le assicurazioni contro i furti d'auto e in appartamento, come l'installazione di impianti d'allarme, appaiono scelte tipiche dell'età giovane matura. Le tecniche di

Tavola 11- *Quante volte lei esce di solito alla sera in una settimana? Analisi per criminalità in Italia.*

	Totale campione		Criminalità in Italia		
			È aumentata	Invariata	È diminuita
Base		1198	879	182	52
	Pesi	%	%	%	%
6/7 volte	(6,5)	7	7	10	8
4/5 volte	(4,5)	4	4	6	4
3/4 volte	(3,5)	17	17	24	19
1/2 volte	(1,5)	31	31	31	35
Mai	(0,5)	40	41	30	35
Media dei pesi		1,94	1,92	2,33	2,04



difesa personale vengono invece praticate dall'età. dai più giovani. Infine la tendenza a non adottare espedienti di autoprotezione, in particolare tende a crescere con l'avanzare

Quantità all'influenza del titolo di studio, già abbiamo rilevato come i livelli inferiori

Tavola 12 - Cosa fa o ha fatto per sentirsi più sicuro/a? Analisi per sesso, risposte spontanee.

	Totale campione	Sesso	
		Maschio	Femmina
Base	1198	571	627
	%	%	%
Non ha fatto niente	61	65	58
Ha installato serrature speciali	15	14	15
Ha evitato di frequentare determinate zone, specie di sera	9	3	13
Ha installato sistemi di allarme antifurto	7	9	5
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto dell'auto/moto	4	5	3
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto in appartamento	3	3	3
Più attenzione generica/aprire porta/estranei	3	2	4
Ha preso cani da guardia	2	1	2
Ha messo le grate alle finestre	2	2	2
Ha acquistato armi	1	1	-
Si fa sempre accompagnare a casa	1	-	2
Altro	3	3	3

Tavola 13 - Cosa fa o ha fatto per sentirsi più sicuro/a? Analisi per età, risposte spontanee + suggerite.

	Totale campione	Età					
		18/24 anni	25/34 anni	35/44 anni	45/54 anni	55/64 anni	65 anni e più
Base	1198	133	215	186	190	187	287
	%	%	%	%	%	%	%
Ha evitato di frequentare determinate zone a determinate ore	28	41	31	32	23	27	20
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto dell'auto/moto	26	33	30	33	36	28	8
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto in appartamento	20	16	21	24	28	20	12
Ha installato sistemi di allarme antifurto	16	17	23	19	18	13	14
Ha fatto corsi di tecniche di difesa personale	3	11	5	2	2	2	2
Si è trasferito in una zona più sicura	2	1	4	3	3	1	1
Nessuno di questi	51	41	45	45	46	49	67



di istruzione si associno maggiormente a non uscire di casa nelle ore serali e notturne. Con l'elevarsi del titolo di studio cresce invece il numero delle persone che escono regolarmente 1-2 volte alla settimana. Quanto alle misure adottate, sono i soggetti con istruzione elevata ad affermare, sia spontaneamente che su sollecitazione, di essere ricorsi sia a contratti assicurativi che di avere installato sistemi di allarme.

L'ampiezza del centro sembra avere un'importanza notevole nell'influenzare i comportamenti di autoprotezione. Mentre il fatto di non uscire soli di sera si conferma come non direttamente collegato a sensazioni di insicurezza, bensì influenzato da altri fattori, tant'è che appare più praticato nei centri di medie dimensioni che in quelli di grandi, dove più elevato dovrebbe essere il pericolo, l'evitamento di determinate zone a determinate ore è, sia se sollecitato che spontaneamente, un comportamento più diffuso nei centri oltre i 50.000 abitanti, con un andamento progressivamente degradante in ragione del ridursi della popolazione (tab. n. 14). Esso è dunque più chiaramente associato all'esistenza di con-

dizioni di obbiettiva maggiore insicurezza. Anche l'assicurazione contro i furti di auto e l'installazione di sistemi di allarme è più elevata nei grandi centri. Da notare ancora che lo scarto tra domande suggerite e spontanee per le condotte di evitamento di determinate zone è assai alto (21 punti per i grossi centri). Il che va a confermare l'abitudine di questo comportamento. D'altra parte la tendenza a non adottare nessuna misura preventiva risulta in ragione inversa all'ampiezza della città in cui si vive, tanto per le risposte provocate che per le risposte spontanee. Un discorso a parte va fatto per l'assicurazione contro il furto in appartamento, che risulta più frequente nei centri di media dimensione.

Significativo appare poi il nesso tra l'aver recentemente subito un reato e l'evitamento di determinate zone a determinate ore e l'installazione di sistemi antifurto, comportamenti che vengono adottati dalle vittime con uno scarto rispettivamente di 7 punti e di 15 punti in più, rispetto alle non vittime (tav. n. 15).

Va tuttavia rilevato che, se prendiamo in considerazione le risposte spontanee, l'evi-

Tavola 14 - Cosa fa o ha fatto per sentirsi più sicuro/a? Analisi per ampiezza centro, risposte spontanee + suggerite.

	Totale campione	Ampiezza centro		
		Oltre 50.000 abitanti	Da 10.001 a 50.000 abitanti	Fino a 10.000 abitanti
Base	1198	534	312	352
	%	%	%	%
Ha evitato di frequentare determinate zone a determinate ore	28	34	26	20
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto dell'auto/moto	26	29	27	22
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto in appartamento	20	19	23	18
Ha installato sistemi di allarme antifurto	10	11	9	9
Ha fatto corsi di tecniche di difesa personale	3	5	2	2
Si è trasferito in una zona più sicura	2	1	3	3
Nessuno di questi	51	45	47	62



tamento, a differenza dei sistemi di allarme, appare, per quanto di un solo punto, più seguito dalle non vittime rispetto alle vittime; e che la differenza tra risposta suggerita e risposta spontanea è molto più consistente per l'evitamento che per l'installazione di dispositivi di allarme, testimonianza del fatto che, se già questo è un comportamento piuttosto acquisito per motivi di status e commerciali, a maggiore ragione il primo appare un comportamento dettato più da ritualità e abitudine che da un reale senso di insicurezza, tanto da emergere in modo consistente solo se esplicitamente evocato, nonostante l'avvenuta vittimizzazione.

Concludendo possiamo rilevare che, per quanto riguarda l'influenza delle variabili considerate sui comportamenti autoprotettivi, se essi sono in una certa misura influenzati da condizioni oggettive di insicurezza (centri più densamente popolati, quartieri meno sicuri, subite vittimizzazioni), sono

anche l'espressione di rappresentazioni soggettive della pericolosità del contesto, come proiezione di una serie di variabili personali che influenzano il senso di sicurezza (età, sesso, istruzione, reddito, ecc.).

Abbiamo rivolto agli intervistati due domande, in forma aperta, sulle possibili

7. LE CAUSE DELLA CRIMINALITÀ

cause della criminalità; la prima in termini generali, la seconda con specifico riferimento a "un ragazzo", come possibile soggetto passivo di fattori criminogeni.

L'intento era di verificare quanto l'esplicito riferimento di cui si è detto potesse determinare variazioni di valutazione, come verifica del livello di interiorizzazione

Tavola 15 Cosa fa o ha fatto per sentirsi più sicuro/a? Analisi tra vittimizzati/e e non. Risposte spontanee.

	Totale campione	Ha subito reati	
		Si	No
Base	1198	81	1117
	%	%	%
Non ha fatto niente	61	47	62
Ha installato serrature speciali	15	20	14
Ha evitato di frequentare determinate zone, specie di sera	9	8	9
Ha installato sistemi d'allarme antifurto	7	17	6
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto dell'auto/moto	4	5	4
Ha stipulato un'assicurazione contro il furto in appartamento	3	4	3
Più attenzione generica/aprire porta/estranei	3	-	3
Ha preso cani da guardia	2	1	2
Ha messo le grate alle finestre	2	5	2
Ha acquistato armi	1	-	-
Si fa sempre riaccompagnare a casa	1	5	1
Altro	3	5	3



delle opinioni degli intervistati espresse per la prima domanda, sempre esposta in forma aperta, ma più generica (tav. n. 16).

Le risposte a queste domande mettono in luce la prevalenza dei fattori socio-economici nel determinare la devianza, seguiti da fattori legati alla crisi dei valori fondamentali e della famiglia, sostituiti da valori di carattere consumistico e qualunquistico. Anche se tra i primi fattori indicati e questi ultimi vi sarebbe di per sè un rapporto di contrasto, riferendosi quelli all'organizzazione sociale nel suo complesso, con valutazioni di carattere più politico, questi a significati di carattere etico, con qualche venatura moralistica e conservatrice, è verosimile ritenere che, nel vissuto della cultura diffusa, non esista contrasto tra i due ambiti di significato. Seguono le risposte più scontate; quelle che fanno riferimento al carattere soggettivo, all'ambiente, alla scuola. Le risposte di tipo più conservatore, quelle che indicano nella diffusione

della droga e nella scarsa severità delle istituzioni (e delle pene) la causa primaria della criminalità, occupano le ultime posizioni.

Il riferimento all'immagine del "ragazzo", nel definire i fattori criminogeni determina un rovesciamento del rapporto tra fattori socio-economici e familiari-educativi, nel senso che sono questi ultimi a raggiungere il primo posto, lasciando gli altri al secondo. D'altra parte i fattori soggettivi e ambientali, occupando la terza posizione, prevalgono su quelli che fanno riferimento alla crisi di valori, che passano così, rispetto alla graduatoria precedente, dalla seconda alla quarta posizione. I motivi che invece si riferiscono alla scarsa severità dei sistemi educativi e delle istituzioni giudiziarie restano, come nel caso precedente, all'ultimo posto.

Ciò che colpisce è che è sufficiente il riferimento alla figura del "ragazzo", per sovvertire sostanzialmente l'ordine delle cause

Tavola 16 Confronto tra le principali cause della criminalità e perchè un ragazzo può diventare un delinquente.

	Principali cause della criminalità	Perchè un ragazzo può diventare un delinquente
Base	1198	1198
	%	%
Fattori socio-economici (disoccupazione, ingiustizie sociali, mancanza di prospettive)	58	40
Crisi dei valori (qualunquismo, crisi morale, eccessiva libertà)	23	19
Famiglia (crisi della famiglia, incapacità educativa, mancanza di affetto)	23	47
Nuovi valori (arrivismo, consumismo, violenza in TV e in altri mezzi)	13	11
Fattori soggettivi (carattere, esibizionismo, poca voglia da lavorare)	12	19
Ambiente (cattive amicizie)	8	29
Scuola/educazione (poca severità/inefficienza della scuola)	5	6
Scarsa severità delle istituzioni (leggi, giudici, repressioni)	5	1
Uso/presenza di droga/tossicodipendenza	2	-
Non so	2	-
Altro	4	2



cui si attribuisce una condotta deviante. Dal momento che la maggior parte delle carriere devianti hanno inizio in giovane età, non esiste nessuna differenza sostanziale tra le cause della criminalità e quelle che conducono un ragazzo a delinquere, l'inversione di fattori rilevata conduce a una duplice considerazione. La prima, secondo cui le cause della criminalità, anche quando non fanno riferimento a modelli autoritari e repressivi, vengono immaginate in relazione a definizioni stereotipate; la seconda, invece, che sono sufficienti piccole variazioni nella situazione di riferimento perché definizioni e luoghi comuni mutino i loro reciproci rapporti a prescindere dalla loro sostanziale differenza.

L'analisi della possibile influenza delle variabili soggettive e di contesto può dare ragione di questi mutamenti. I fattori socioeconomici vengono infatti in prevalenza indicati dai giovani adulti (fino ai 44

anni), per i quali, oltre ad una maggiore cultura critica, si può pensare ad un rapporto maggiormente problematico con il mondo del lavoro e della disoccupazione. La famiglia, come luogo di crisi produttrici di devianza, viene maggiormente indicata nelle fasce intermedie di età, per le quali l'esperienza familiare e di genitore si trova alla sua massima intensità, con tutte le relative implicazioni. Per queste fasce di età e per quelle successive, infatti, più deciso è lo scarto tra la prima e la seconda domanda a svantaggio dei fattori socio-economici e a vantaggio di quelli familiari, ambientali e personali. Le cause di tipo più stereotipato, tradizionale e conservatore (fattori soggettivi, ambiente, cattive amicizie, ecc.), vengono in prevalenza indicate dai giovanissimi e dai più anziani; cioè rispettivamente dove più scarsa è l'autonomia di giudizio e dove prevale una cultura più tradizionale. L'età non appare invece discriminante per le risposte più repressive

Tavola 16 bis - Confronto tra principali cause della criminalità e perché un ragazzo può diventare un delinquente.
Confronta tav. 16 - Differenze positive e negative tra i valori percentuali posti a confronto ed analisi per età.

	Totale campione	Età					
		18/24 anni	25/34 anni	35/44 anni	45/54 anni	55/64 anni	65 anni e più
Base	1198	133	215	186	190	187	287
Fattori socio-economici (disoccupazione, ingiustizie sociali, mancanza di prospettive)	+18	+12	+19	+29	+21	+16	+10
Crisi dei valori (qualunquismo, crisi morale, eccessiva libertà)	+4	+2	+7	+5	+3	2	+3
Famiglia (crisi della famiglia, incapacità educativa, mancanza di affetto)	-24	-18	-21	-26	-30	-22	-22
Nuovi valori (arrivismo, consumismo, violenza in TV e in altri mezzi)	+2	+6	+2	-	+6	+3	-2
Fattori soggettivi (carattere, esibizionismo, poca voglia di lavorare)	-7	-9	-6	-3	-13	-6	-6
Ambiente (cattive amicizie)	-21	-20	-20	-21	-25	-20	-18
Scuola/educazione (poca severità, inefficienza della scuola)	-1	-1	-	-	-2	-	-2
Scarsa severità delle istituzioni (leggi, giudici, repressioni)	+4	+3	+3	+4	+2	+3	+8
Uso/presenza di droga/tossicodipendenza	+2	+1	+1	+3	+2	+3	+2



(tav. n. 16 bis).

Il sesso pure non sembra giocare un ruolo decisivo nella scelta delle cause della criminalità. Si nota una leggera prevalenza degli uomini nella scelta dei fattori socio-economici; una più decisa preferenza femminile per la crisi della famiglia, l'incapacità educativa e l'influenza dell'ambiente, il che appare congruo con i due diversi ruoli. Anche la scarsa severità delle istituzioni repressive viene maggiormente indicata dagli uomini che dalle donne. Il riferimento al "ragazzo", come possibile oggetto di influenze criminogene, determina una decisa equiparazione tra i due sessi attorno alla crisi della famiglia, ma anche un ridimensionamento meno deciso dei fattori socio-economici per gli uomini che per le donne. Anche per le influenze negative dell'ambiente si notano al riguardo scelte più

elevate da parte delle donne che degli uomini, rispetto alla precedente domanda. Per le donne cala invece più che per gli uomini il riferimento alla scarsa severità delle istituzioni repressive. Pur determinandosi, con l'evocazione della figura del "ragazzo", una polarizzazione di entrambi i generi verso le funzioni educative della famiglia, permane una certa differenza: più sensibili agli aspetti sociali e istituzionali gli uomini; più attente agli aspetti educativi le donne. Quanto all'influenza del titolo di studio (tav. n. 17) con riferimento alla seconda domanda in questione, gli aspetti educativi vengono progressivamente più indicati dalle persone istruite, mentre i fattori socio-economici emergono di più ai livelli di bassa istruzione.

Nel tentativo di individuare che cosa la gente effettivamente pensi a proposito dei

Tavola 17- Perché un ragazzo può diventare un delinquente? Analisi per titolo di studio.

	Totale campione	Titolo di studio			
		Elementare	Media inferiore	Media superiore	Laurea
Base	1198	363	311	428	96
	%	%	%	%	%
Famiglia (crisi della famiglia, incapacità educativa, mancanza di affetto)	47	40	47	50	60
Fattori socio-economici (disoccupazione, ingiustizie sociali, mancanza di prospettive)	40	41	35	32	35
Ambiente (cattive amicizie)	29	27	29	31	27
Fattori soggettivi (carattere, esibizionismo, poca voglia di lavorare)	19	19	19	20	21
Crisi dei valori (qualunquismo, crisi morale, eccessiva libertà)	19	17	20	21	18
Nuovi valori (arrivismo, consumismo, violenza in TV e in altri mezzi)	11	12	10	8	17
Scuola/educazione (poca severità, inefficienza della scuola)	6	3	6	8	14
Scarsa severità delle istituzioni (leggi, giudici, repressioni)	1	2	1	1	1
Altro	2	1	4	2	1



8. LE MISURE PER AFFRONTARE LA CRIMINALITÀ

mezzi più adeguati per far fronte alla criminalità, abbiamo cercato, come già per altre questioni, di mettere a confronto definizioni astratte con proposte più articolate in relazione a situazioni specifiche. Così, in termini generali, a proposito dell'utilità di aumentare la severità delle pene, il 59% degli intervistati ritiene ciò molto o abbastanza utile, mentre il 41% esprime un giudizio di perplessità o decisamente negativo. Ma alla domanda relativa all'opportunità di aumentare il numero delle prigioni, scelta di per sé coerente all'aumento della severità delle pene, solo il 27% si dichiara d'accordo. E' cioè sufficiente evocare l'immagine negativa della prigione perché i consensi alla linea repressiva si riducano sensibilmente. Con un'altra domanda,

posta in precedenza, si è sottoposta agli intervistati una serie di possibili misure per fare fronte alla criminalità, perché esprimessero il loro giudizio in proposito, utilizzando una scala a 5 punti. Come emerge dalla tav. n. 18, le misure più repressive (esigere maggiore severità dai tribunali; costruire nuove carceri), sono all'ultimo posto nella scala del consenso. Prevalgono le forme di intervento di tipo economico e socio-assistenziale, in alternanza ad interventi di tipo educativo ed etico-valoriale. Basta dunque che si esponano una serie di rimedi alla criminalità desunti dal senso comune e da criteri di adeguatezza, perché le spinte repressive si riducano drasticamente, lasciando posto ad altre scelte e tendenze.

Ciò appare decisamente confermato dai risultati della domanda con cui si è sottoposta all'intervistato una serie di interventi in risposta ai reati contro il patrimonio, in

Tavola 18 Grado di accordo su alcune misure per combattere la criminalità. Scala da 1 a 5.

	Totale campione
Base	1198
Creare nuovi posti di lavoro	3,92
Fermare il traffico di droga	3,81
Far sì che lo stato sia più di buon esempio	3,80
Inserire socialmente i giovani in difficoltà	3,74
Favorire modelli culturali positivi, meno arrivisti, egoisti e violenti	3,72
Consolidare il rispetto per i valori ritenuti fondamentali della società	3,71
Assistere adeguatamente le persone in difficoltà socio-economica	3,64
Preparare i genitori ad educare meglio i figli	3,61
Migliorare il sistema scolastico	3,56
Ridurre le differenze sociali	3,31
Ridurre la rappresentazione della violenza al cinema e alla televisione	3,27
Rafforzare la sorveglianza e la repressione: più forze dell'ordine; meglio attrezzate	3,15
Cambiare il sistema economico e politico della società	3,08
Esigere maggiore severità dai tribunali	2,92
Costruire nuove carceri	2,06



alternativa alla pena detentiva. Come emerge dalla tav. n. 19, solo il 13% riafferma l'importanza del carcere, mentre le altre risposte si concentrano sul lavoro socialmente utile e sul risarcimento del danno.

La citazione del tipo di crimine, evidentemente ritenuto non particolarmente grave, nonché di una serie di misure evidentemente ragionevoli secondo il senso comune, è sufficiente ad alterare decisamente i risultati delle precedenti domande. Ciò può significare che nel senso comune si agitano e si sovrappongono elementi

incongruenti o contrastanti, che vengono ad emergere e ad imporsi a seconda degli stimoli sollevati dall'esterno, come dalle singole situazioni.

Trattandosi ora di analizzare in che misura le variabili soggettive e situazionali influenzino queste dinamiche, rileviamo che circa l'aumento della severità delle pene sono i maschi a mostrare un atteggiamento più deciso, essendo più sfavorevoli a questa risposta di quanto lo siano le donne.

Quanto all'età, l'aumento della severità

Tavola 19 - In alternativa al carcere, quali delle seguenti misure ritiene più opportuna in risposta ai reati contro il patrimonio, come per esempio furto, truffa, scippo ecc.

	Totale campione
Base	1198
	%
Fare un lavoro socialmente utile	56
Risarcimento del danno prodotto	17
Il carcere resta il metodo migliore	13
Affidamento del soggetto all'assistente sociale	10
Pagamento di una multa	3
Ricorso ad un intermediario per la riconciliazione	1

Tavola 20 - Secondo lei, sarebbe utile aumentare la severità delle pene? Analisi per titolo di studio.

	Totale campione	Titolo di studio			
		Elementare	Media inferiore	Media superiore	Laurea
Base	1198	363	311	428	96
	(Pesi) %	%	%	%	%
Molto utile	(5) 28	33	27	27	15
Abbastanza utile	(4) 31	35	34	25	24
Utile così così	(3) 23	23	26	23	18
Poco utile	(2) 11	6	6	16	20
Per niente utile	(1) 8	3	6	9	24
Media dei pesi	3,61	3,90	3,70	3,45	2,85



delle pene è ritenuto particolarmente utile nelle fasce più elevate (fatta eccezione per lo strano risultato della fascia tra i 25 e i 34 anni), mentre sono i più giovani e gli adulti tra i 35 e i 44 anni a ritenere poco o per niente utile tale aumento. Evidentemente con l'avanzare dell'età si associano modelli più tradizionali.

Così come al più elevato livello di istruzione si associano modelli più innovativi, se è vero che il consenso verso l'utilità nella maggiore severità delle pene decresce con l'aumentare di quello, con uno scarto di oltre 20 punti per i laureati rispetto a chi ha conseguito il diploma di sola scuola elementare, e di più di un punto in meno nell'indicatore di consenso ottenuto con la media ponderata (tav. n. 20).

Una conferma di tale associazione si ricava dal maggiore dissenso verso l'utilità delle pene espresso nei centri più grandi, dove il più elevato livello culturale evidentemente prevale sul fatto che in queste realtà urbane vi è maggiore pericolo di vittimizzazione. Questa tendenza ad una minore punitività da parte delle vittime reali o potenziali troverà successive conferme. Infatti, come emerge alla tav. n. 21, le vittime sono ten-

denzialmente meno favorevoli all'aumento nella severità delle pene di quanto non risultino coloro che non sono stati vittimizzati. Ciò appare del resto coerente col fatto che le vittime risultano anche meno insicure.

Venendo ora ad analizzare l'influenza delle variabili soggettive sulla scelta emergente dalle successive domande circa le misure più idonee a combattere la criminalità, sono gli uomini a chiedere che il numero delle prigioni sia aumentato, in misura appena maggiore rispetto alle donne, le quali rivelano ancora un atteggiamento incerto. Sono ancora gli uomini ad esigere più severità dai tribunali, insieme alla richiesta di una maggiore capacità educativa dei genitori, mentre le donne privilegiano tanto gli interventi di tipo politico-economico, quanto etico-valoriale, quanto ancora di rafforzamento delle condizioni territoriali di sicurezza, attraverso una più forte presenza della polizia. Quanto ai reati contro il patrimonio, in alternativa al carcere, mentre le donne si orientano per un intervento di tipo assistenziale, gli uomini propendono per il risarcimento del danno.

Tavola 21 - Secondo lei, sarebbe utile aumentare la severità delle pene? Analisi fra vittimizzati e non.

	Totale campione	Ha subito reati	
		SI	NO
Base	1198	81	1117
	(Pesi)	%	%
Molto utile	(5)	28	25
Abbastanza utile	(4)	31	24
Utile così così	(3)	23	24
Poco utile	(2)	11	20
Per niente utile	(1)	8	9
Media dei pesi	3,61	3,36	3,62



Quanto all'età, sono i giovani (18-24 anni) a chiedere che il numero delle prigioni sia aumentato. Questi sono anche coloro che richiedono la costruzione di nuove carceri e maggiore severità dai tribunali, anche se con decisione viene avanzata la richiesta di ridurre le differenze sociali. Ma sono ancora loro a ritenere più degli altri che il carcere sia la risposta più appropriata anche per coloro che hanno commesso reati contro il patrimonio.

Gli adulti tra i 35 e i 44 anni sono invece quelli che mostrano un atteggiamento di maggiore apertura. Più di altri (insieme alla fascia 55-64) dicono che il numero delle prigioni dev'essere diminuito o mantenuto com'è, e affermano la necessità di ridurre le differenze sociali, la violenza al cinema e alla televisione; per i reati contro il patrimonio privilegiano il risarcimento del danno, registrando il punteggio più basso a favore della risposta carceraria. In posizione analoga i soggetti tra i 55 e i 64 anni, decisi a chiedere nuovi posti di lavoro e contrari alla costruzione di nuove carceri, così come al mantenimento della pena carceraria per chi ha commesso un reato patrimoniale, per il quale auspicano invece un lavoro socialmente utile. La fascia d'età tra i 45 e i 55 anni, oltre ad essere tendenzialmente contraria alla costruzione di nuove carceri, è quella che manifesta la maggiore propensione verso interventi di tipo etico-valoriale ed educativo. Contraddittoria infine la posizione dei giovani tra i 25 e i 34 anni, che, se sono al secondo posto nel chiedere che il numero delle prigioni sia aumentato e nell'esigere dai tribunali maggiore severità, lo sono anche nella richiesta di nuovi posti di lavoro e al primo nell'invocare un mutamento politico-economico; il che lascia qualche dubbio circa il segno culturale di questa richiesta. Sono peraltro i più innovativi per i reati contro il patrimonio, per i quali sono al primo posto nella richiesta del risarcimento del danno.

Quanto ai livelli di istruzione, gli scolarizzati ai livelli più bassi, in modo inaspettato, pur rivelando un'ampia area di incertezza, sembrano propensi alla diminuzione del numero delle carceri. Quanto ai rimedi da adottare, tornano invece al primo posto nella richiesta di maggiore sorveglianza e di più severità giudiziaria, così come sostengono che chi attenta alla proprietà debba essere punito con la pena privativa della libertà; mentre con altrettanta decisione chiedono la creazione di nuovi posti di lavoro, l'assistenza alle persone in difficoltà socioeconomica e il mutamento sociale. I più istruiti, invece, sono i più orientati verso le scelte valoriali ed educative, ma sono anche decisamente a favore della riduzione delle differenze sociali (ma non a mutamenti del sistema sociale), mentre sono all'ultimo posto nella richiesta di maggiore sorveglianza territoriale, di maggiore severità da parte dei tribunali e al penultimo nella richiesta della costruzione di nuove carceri. I laureati sono pure i più favorevoli, per i reati contro il patrimonio, al lavoro socialmente utile e al risarcimento del danno (tav. n. 22).

La dimensione dei centri abitati appare influenzare le risposte. Così, mentre in quelli oltre i 100 mila abitanti più elevata risulta la richiesta di aumentare il numero delle carceri, nei centri piccoli si chiede che il numero delle stesse sia diminuito. Nei centri con oltre cinquantamila abitanti si vedono con maggiore favore gli interventi di tipo educativo valoriale, mentre si è contrari al rafforzamento della sorveglianza nel territorio, alla costruzione di nuove carceri e all'inasprimento nella severità delle pene (tav. n. 23). Nei centri piccoli, invece, pur risultando confermata la minore richiesta di nuove carceri, risulta una più sostenuta domanda di sorveglianza da parte della polizia e di maggiore severità da parte dei tribunali.



In sintesi si potrebbe in proposito dire che, mentre un livello culturale elevato porta coerentemente a una minore richiesta di repressività e punitività, nonostante le condizioni di maggiore insicurezza presenti nei grandi centri, ad un livello di istruzione inferiore si associano, in modo contraddittorio, richieste riformatrici a domande di una maggiore punitività.

Una conferma di massima di questa tendenza si riscontra analizzando gli atteggiamenti di chi ha subito un reato. Se le vittime risultano più favorevoli alla costruzione di nuove carceri, sono però tendenzialmente meno favorevoli delle non vittime nel domandare più sorveglianza da parte della

polizia e più repressione (3.04 contro 3.16 nell'indicatore di approvazione); per il resto le vittime paiono propendere, nel complesso, per interventi di tipo socio-economico e assistenziale. Quanto alle alternative al carcere per i reati contro il patrimonio, le vittime sono a favore del risarcimento del danno, con uno scarto di nove punti percentuali sulle non vittime; mentre sono per soli 2 punti più favorevoli al mantenimento del carcere.

Abbiamo voluto infine analizzare, con alcuni incroci, la congruenza tra affermazioni di carattere repressivo o riformatore. Come per altre verifiche di questo genere, possiamo constatare una certa coerenza

Tavola 22 - Grado di accordo su alcune misure per combattere la criminalità. Analisi per titolo di studio, scala da 1 a 5, cfr. tav. 18.

	Totale campione	Titolo di studio			
		Elementare	Media inferiore	Media superiore	Laurea
Base	1198	363	311	428	96
Creare nuovi posti di lavoro	3,92	3,94	3,93	3,90	3,88
Fermare il traffico di droga	3,81	3,84	3,85	3,77	3,67
Far sì che lo stato sia più di buon esempio	3,80	3,82	3,84	3,79	3,63
Inserire socialmente i giovani in difficoltà	3,74	3,70	3,77	3,76	3,74
Favorire modelli culturali positivi, meno arrivistici, egoisti e violenti	3,72	3,72	3,72	3,72	3,73
Consolidare il rispetto per i valori ritenuti fondamentali della società	3,71	3,69	3,65	3,76	3,79
Assistere adeguatamente le persone in difficoltà socio-economica	3,64	3,70	3,62	3,61	3,66
Preparare i genitori ad educare meglio i figli	3,61	3,67	3,56	3,59	3,71
Migliorare il sistema scolastico	3,56	3,50	3,50	3,63	3,74
Ridurre le differenze sociali	3,31	3,35	3,34	3,23	3,39
Ridurre la rappresentazione della violenza al cinema e alla TV	3,27	3,47	3,25	3,14	3,22
Rafforzare la sorveglianza e la repressione: più forze dell'ordine; meglio attrezzate	3,15	3,33	3,21	3,04	2,79
Cambiare il sistema economico e politico della società	3,08	3,12	3,18	3,02	2,83
Esigere maggiore severità dai tribunali	2,92	2,98	3,05	2,90	2,41
Costruire nuove carceri	2,06	1,89	2,14	2,14	2,09



quando ci riferiamo a valutazioni di carattere astratto. Così tra chi è convinto dell'utilità di pene più severe, elevata risulta la percentuale di chi pensa che la criminalità sia aumentata e di chi è favorevole alla costruzione di nuove carceri, mentre il contrario avviene per chi non è convinto di tale utilità (tav. n. 24).

Una prima incongruenza si coglie invece a

proposito delle misure alternative al carcere per chi ha commesso reati contro il patrimonio. Chi ritiene utile una pena più severa, se coerentemente risulta al primo posto nel ritenere che il carcere resti la migliore risposta, segna egualmente la percentuale più elevata a favore del risarcimento del danno; mentre chi è contrario a pene più severe è più favorevole all'intervento del servizio sociale. Ma il massimo

Tavola 23- Grado di accordo su alcune misure per combattere la criminalità. Analisi per ampiezza centro, scala da 1 a 5, cfr. tav. 18.

	Totale Campione	Ampiezza centro		
		Oltre 50.000 abitanti	Da 10.001 a 50.000 abitanti	Fino a 10.000 abitanti
Base	1198	534	312	352
Creare nuovi posti di lavoro	3,92	3,91	3,95	3,90
Fermare il traffico di droga	3,81	3,79	3,84	3,81
Far sì che lo stato sia più di buon esempio	3,80	3,77	3,83	3,82
Inserire socialmente i giovani in difficoltà	3,74	3,75	3,76	3,72
Favorire modelli culturali positivi, meno arrivistici, egoisti e violenti	3,72	3,71	3,73	3,72
Consolidare il rispetto per i valori ritenuti fondamentali della società	3,71	3,74	3,72	3,66
Assistere adeguatamente le persone in difficoltà socio-economica	3,64	3,68	3,65	3,58
Preparare i genitori ad educare meglio i figli	3,61	3,65	3,63	3,55
Migliorare il sistema scolastico	3,56	3,63	3,47	3,53
Ridurre le differenze sociali	3,31	3,33	3,36	3,23

Tavola 24 - Negli ultimi tempi la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata? Analisi per utilità di pene più severe.

	Totale campione	Utilità pene più severe		
		Molto/abbastanza	Così così	Poco/per niente
Base	1198	700	279	219
	%	%	%	%
Non sa	7	4	13	9
È aumentata	73	79	68	63
È rimasta ai livelli precedenti	15	13	16	22
È diminuita	4	4	4	7



di incongruenza si rileva con riferimento alle valutazioni relative al problema criminalità nella zona in cui si abita. Chi ritiene che questa sia più grave rispetto alle altre zone, risulta al primo posto tanto nel sostenere che il numero delle prigioni debba essere aumentato, quanto che debba essere diminuito. Difficile dare una spiegazione, se non rilevare il fatto che la consapevolezza del problema criminalità con riferimento concreto alla situazione in cui si vive non si associa immediatamente a soluzioni di tipo repressivo, ma lascia spazio ad altre variabili nella scelta di soluzioni.

Si tratta ora di verificare quanto le valutazioni rispetto a questa sanzione, che rappresenta per antonomasia la forma più

9. PENA DI MORTE

repressiva di risposta alla criminalità, rientrano o meno in un quadro culturale coerente.

Va innanzitutto rilevato che prevale nettamente un atteggiamento contrario a tale sanzione, con una maggioranza del 57%, mentre i nettamente favorevoli rappresentano solo l'11%. Si registra poi un

28% di favorevoli solo in alcuni casi, che portano l'area di approvazione ad un complessivo 39%. I maschi staccano di 7 punti le donne nella posizione di consenso pieno, mentre queste ultime prevalgono nel concordare che dipende dai casi. Com'era da aspettarsi sono i più giovani e insieme i più anziani a manifestare il maggiore favore, mentre la fascia adulta tra i 35 e i 54 anni, analogamente a quanto riscontrato a proposito degli interventi più repressivi in genere, manifesta il maggiore dissenso. Con altrettanta coerenza risultano più favorevoli quelli con istruzione meno elevata (i laureati sono contrari all'82%, con un crescendo progressivo rispetto al 49% di contrari con istruzione elementare); e gli abitanti dei centri più piccoli (12% in meno di contrari rispetto ai grossi centri).

Le vittime appaiono invece, a differenza di quanto abbiamo rilevato per altre forme di propensioni repressive, più favorevoli alla pena di morte, quantomeno nell'affermazione più decisa (tra i contrari e i "dipende" la differenza è meno netta). Anche tra i convinti dell'utilità delle pene più severe prevalgono i sostenitori della pena di morte (17%), mentre tra i non convinti i contrari raggiungono l'89%.

Una notevole incoerenza appare nel rapporto tra le convinzioni sull'andamento

Tavola 25 - Lei è favorevole o contrario che venga introdotta in Italia la pena di morte? Analisi per criminalità in Italia.

	Totale campione	Criminalità in Italia		
		È aumentata	Invariata	È diminuita
Base	1198	879	182	52
	%	%	%	%
Favorevole	11	12	9	14
Contrario	57	54	69	62
Dipende/in alcuni casi	28	31	19	23
Non so	4	3	3	2



della criminalità in Italia e sulla pena di morte (tav. n. 25).

Chi è convinto che la criminalità sia diminuita appare più favorevole di chi crede il contrario, mentre la maggiore contrarietà viene espressa da chi pensa che la criminalità sia invariata. Ancora chi pensa che la criminalità in zona sia un problema molto o abbastanza grave è più favorevole alla pena di morte, ma nella più moderata forma del "dipende". E nella stessa forma è più favorevole chi ritiene la criminalità in zona più grave rispetto ad altre zone, mentre, per questi il favore pieno si esprime con solo tre punti in più rispetto a chi pensa che la criminalità in zona sia meno grave. Tutto ciò fa pensare che la coerenza del favore alla pena di morte con stati di allarme per la criminalità sia relativa, e che su tale convinzione prevalga l'influenza di altre variabili di carattere psicologico o ideologico.

A riprova di questo dato riportiamo i risultati di altri tre incroci, che dovrebbero documentare il livello di coerenza tra l'atteggiamento verso la pena capitale ed altre valutazioni. Le incongruenze di cui abbiamo preso atto risultano confermate. Così l'idea che la criminalità sia aumentata è solo relativamente correlata con il favore verso la pena di morte, che prevale nella forma del "dipende", mentre favore e rifiuto assumono esattamente lo stesso valore nell'area di chi ritiene che la criminalità sia diminuita. Così ancora tra i favorevoli prevale la convinzione che il numero delle prigioni debba essere aumentato, ma tra chi ammette la pena di morte solo in alcuni casi, la percentuale di chi ritiene che il numero delle prigioni debba essere diminuito è superiore di 3 punti percentuali. Infine, se è vero che tra i favorevoli alla pena capitale prevale la convinzione che il carcere resti il mezzo migliore per combattere la criminalità, è anche vero che gli

stessi segnano un punteggio più alto anche per il risarcimento del danno.

Abbiamo tenuto per ultimo questo argomento, perché più di altri si presta ad una visione di sintesi dei vari aspetti trattati, costituendo un possibile riferimento per la definizione di proposte e progetti.

10. I COMPITI DELLA AMMINISTRAZIONE LOCALE

Abbiamo raggruppato le risposte spontanee ottenute con la domanda n. 18, con cui si chiedeva che cosa dovesse fare l'amministrazione locale per combattere la criminalità, in tre aree, quali risultano dalla tav. n. 26: a) socialità e assistenza; b) repressione; c) valoriale-educativa.

L'area che sostiene la necessità di interventi di tipo socio-assistenziale e riformatore appare la più estesa, con 48 punti percentuali. Segue l'area repressiva, che raccoglie il 37% dei consensi. Infine la scelta educativa registra un 28% di adesioni.

Secondo i contenuti corrispondenti ai vari *items* emersi in quest'area, non si può non considerare il fatto che queste proposte sottendono un terreno sconnesso e contrastante di riferimenti e di motivazioni. Di più: la particolarità e la complessità della materia, profondamente connessa ai temi della sicurezza, dell'integrità della sfera di diritti, facilmente attraversabile da polarizzazioni simboliche e reattività emotive, così come facilmente strumentalizzabile per operazioni politiche di vario tipo, attribuiscono all'ente locale una particolare responsabilità.



Attraverso l'utilizzo di tecniche di analisi multivariata (analisi fattoriale e *cluster analysis*), la popolazione emiliano-romagnola è stata suddivisa in cinque gruppi, che si dif-

**11. PRIMI ELEMENTI DI
ANALISI FATTORIALE.
AREE DI
ATTEGGIAMENTO NELLA
LOTTA ALLA
CRIMINALITÀ**

ferenziano in quanto portatori di atteggiamenti e di proposte peculiari per quel che concerne i modi e le pratiche da perseguire per condurre un'efficace lotta contro il crimine (figura n. 1).

Tali gruppi, se talvolta mostrano una loro caratterizzazione specifica ed univoca, tal-

volta appaiono invece più complessi e percorsi da atteggiamenti contraddittori, che tendono a sfumare il carattere unitario per palesarne l'articolazione e la molteplicità di idealità compresenti.

a) I repressori

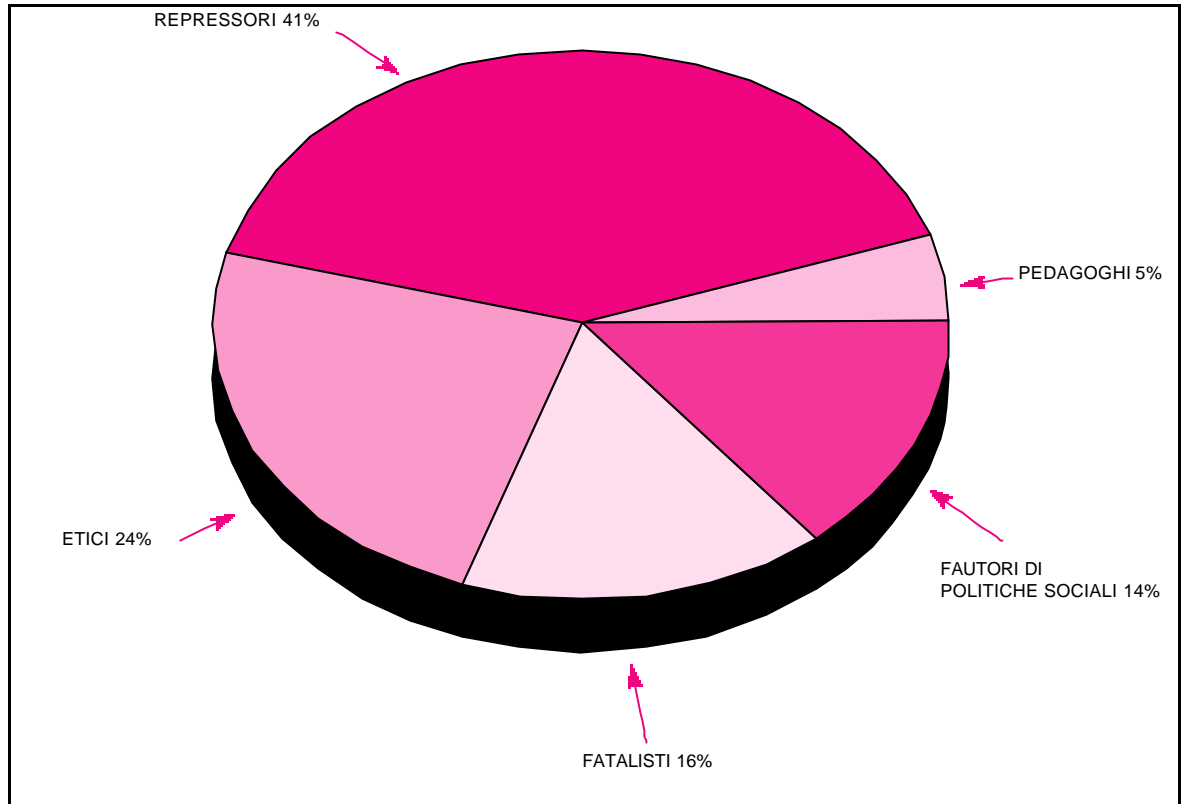
Risulta il gruppo più vasto (41% degli abitanti della regione) e nel contempo più complesso. Si caratterizza per una diffusa domanda di risposte repressive da parte dello Stato, quali: maggiore severità dei tribunali, il rafforzamento della repressione attraverso l'aumento sia quantitativo che qualitativo delle forze dell'ordine (di più e meglio attrezzate), la costruzione di nuove carceri. Si tratta di un aggregato di cittadini articolato che comprende sia coloro che vedono in risposte repressive la soluzione più appropriata al crimine, sia coloro che, al contrario, individuano tale soluzione nel

Tavola 26 - Cosa potrebbe fare l'amministrazione locale per combattere la criminalità?

	Totale campione
Base	1198
SOCIALITÀ/ASSISTENZA	%
Inserire socialmente i giovani in difficoltà	14
Creare nuovi posti di lavoro	14
Assistere adeguatamente le persone in difficoltà socio-economica	7
Centro ricreativo/culturale/sociale	6
Ridurre le differenze sociali	5
Cambiare il sistema economico e politico della società	2
REPRESSIONE	
Rafforzare la sorveglianza e la repressione: più forze dell'ordine; meglio attrezzate	31
Esigere maggiore severità dai tribunali	5
Costruire nuove carceri	1
ETICITÀ	
Preparare i genitori ad educare meglio i figli	6
Migliorare il sistema scolastico	6
Far sì che lo stato sia più di buon esempio	5
Favorire modelli culturali positivi, meno arrivisti, egoisti e violenti	5
Consolidare il rispetto per i valori ritenuti fondamentali della società	4
Ridurre la rappresentazione della violenza al cinema e alla TV	2
ALTRO	
Fermare il traffico di droga	7
Niente	5
Non so	12
Varie	15



Figura 1- Lotta alla criminalità: i diversi atteggiamenti.



mutamento dell'assetto economico e politico in un senso progressivo, che si sostanzia in una domanda di maggiore integrazione sociale.

Si delinea come gruppo magmatico, percorso da istanze ed idealità diverse e spesso opposte, una sorta di ventre molle, macro contenitore di risposte stereotipate alle ansie sollecitate dai fenomeni criminali.

Tendenzialmente meno istruito degli altri gruppi, vede al suo interno una forte presenza di persone anziane ed una relativa maggiore quota di casalinghe. Abita, infine, in centri urbani di piccole dimensioni.

b) Gli etici

E' il secondo gruppo per ampiezza (24%). Pone con forza l'accento sui valori che istituzioni e mezzi di comunicazione di

massa sono chiamati a rappresentare ed a veicolare per arginare i fenomeni di devianza criminale.

Per costoro, la lotta al crimine risulta efficace soprattutto se vengono favoriti modelli culturali positivi, meno arrivisti, egoisti e violenti, se l'apparato pubblico è in grado di dare il buon esempio, se si riduce la rappresentazione della violenza sia al cinema che alla televisione, se, in definitiva, si tende a promuovere ed a consolidare i valori fondamentali di solidarietà.

Marcatamente ostili alle soluzioni di ordine repressivo, gli etici individuano in sintesi nella rappresentazione sociale dei valori lo strumento principe per contrastare la criminalità.

Si tratta di donne ed uomini non più giova-



ni, distribuiti nelle diverse fasce di età superiori ai 35 anni, di istruzione media (licenza media inferiore o superiore), abitanti in centri medio-piccoli (da 5.000 a 50.000 abitanti). Sono per lo più impiegati o pensionati.

c) I fatalisti

Così definiti in quanto scarsamente caratterizzati se non per negazione, i fatalisti rappresentano il 16% degli abitanti della regione.

Da questo gruppo sia le azioni tese a favorire l'integrazione sociale che, ancor più, gli strumenti educativi sono giudicati decisamente insufficienti come mezzi di lotta al crimine.

L'azione repressiva assume il senso di una funzione necessaria anche se non le viene attribuita particolare efficacia.

I fatalisti sembrano interpretare l'agire criminale come il portato di fattori soggettivi, talvolta filogenetici (il carattere, l'inclinazione naturale dell'individuo), o il prodotto di eventi sociali casuali (le cattive compagnie).

Si tratta per lo più di donne di livello scolare medio-basso, abitanti in piccoli centri urbani dove il livello di integrazione valoriale e sociale, relativamente maggiore, tende con ogni probabilità a favorire l'interpretazione della propensione al crimine come derivata da fattori individuali piuttosto che come risultante di deficit o di contraddizioni sociali.

d) I fautori di politiche sociali

La riduzione delle differenze sociali, l'assistenza alle persone in difficoltà, l'inserimento dei giovani in un circuito sociale, e

attraverso la creazione di posti di lavoro e per mezzo della lotta alle cause della marginalità (droga), costituiscono gli ingredienti fondamentali della ricetta proposta da questo gruppo per combattere la criminalità.

E' il 14% della popolazione della regione ad indicare tale soluzione: un gruppo omogeneo e caratterizzato.

Si tratta per lo più di maschi giovani (fino a 34 anni), di livello di istruzione medio-superiore od universitario, abitanti in grossi centri urbani. Sono per lo più impiegati o insegnanti, ma anche studenti.

Avversano la proposta degli etici, convinti che i modelli culturali e l'enfasi sui valori non possano essere risposte sufficienti in assenza di politiche sociali che favoriscano l'integrazione degli individui, senza le quali qualsiasi appello all'etica non potrebbe trovare ascolto.

Respingono nel contempo le soluzioni repressive, capaci di colpire a valle e non a monte i processi di generazione della criminalità.

e) I pedagoghi

Infine questo piccolo gruppo di cittadini (5%) che predica il valore immunizzante dell'educazione, intesa sia come educazione pubblica (scuola) che come educazione privata (famiglia).

Per costoro l'opera di consolidamento del codice etico dell'individuo si svolge durante il processo di formazione dell'individuo stesso, non quando questi è già adulto nè tantomeno qualora si venga a trovare in difficoltà.

La proposta di integrazione sociale enun-



ciata dal gruppo precedente è giudicata totalmente inadeguata dai pedagoghi, convinti come sono della scarsa efficacia di qualsiasi intervento su individui adulti, già strutturati sia sul piano del carattere che su quello dei valori di cui sono portatori, se si tratta di combattere atteggiamenti e comportamenti criminali.

Sempre per la stessa ragione tendono a respingere come relativamente poco convincente la proposta degli etici.

Questo gruppo è composto in grande maggioranza di uomini, di età adulta (35-44 anni), di livello scolare medio-superiore ed abitanti in grossi centri urbani. Sono per lo più insegnanti, impiegati, liberi professionisti e dirigenti.

meccanismi decisionali che governano l'azione politica ai diversi livelli tendono sempre più a ri-organizzarsi permanentemente come risposte a situazioni di emergenza. Le situazione emergenziali vengono



però assunte nella sfera della decisione politica, si trasformano cioè in problemi politici, quando sono avvertite come rischi, cioè quando possono essere previste e calcolate. L'emergenza quindi da pericolo si trasforma in rischio quando viene assunta politicamente come oggetto di decisione. In questo senso il modello di "società dei rischi" diventa dominante:

zata proattivamente alla gestione delle emergenze.

Lo Stato preventivo è dunque lo Stato della sicurezza; quest'ultimo, a sua volta, non è che il risultato delle trasformazioni della struttura politica aggiustata sulle caratteristiche di una società che, in maniera sempre più accelerata, porta a situazioni di rischio: è la forma politica che assume la società del rischio.

BISOGNI DI SICUREZZA E GOVERNO DEL TERRITORIO. RISCHI ED EMERGENZE NELLA VALUTAZIONE DEI SINDACI IN EMILIA-ROMAGNA

La criminalità è una topica classica dello Stato sociale in cui disomogenei fenomeni avvertiti come pericolosi sono assunti come rischi sociali; in quest'ottica le politiche criminali dello Stato sociale sono essenzialmente se non esclusivamente di prevenzione.

L'interesse di fondo che motiva la presente ricerca origina dal modello teorico sopra sinteticamente richiamato. In parole semplici, questo interesse può essere così formulato in termini interrogativi: chi ha responsabilità di governo democratico delle nostre città ha assunto, ed eventualmente come, la sicurezza dei cittadini dalla criminalità come tema della propria decisione politica? Ha assunto cioè la criminalità come rischio?

A cura di Massimo Pavarini

La semplicità dell'interrogativo cela però complessità notevoli.

1. IL PERCHÈ DI UN MONITORAGGIO PERMANENTE DELLE TENSIONI SOCIALI NELLA VALUTAZIONE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI

esso consente il governo degli stessi, e attraverso ciò la produzione del bene sicurezza. La previsione e la valutazione dei rischi qualifica così l'azione politica come essenzialmente preventiva, perché finaliz-

In prima approssimazione, possiamo infatti ritenere che i sindaci delle nostre città avvertano in termini più o meno allarmati i pericoli che incombono sui cittadini, e tra questi anche quelli connessi con fenomeni criminali e di devianza. Ma non per questo possiamo ritenere aprioristicamente che i nostri amministratori abbiano assunto questi come rischi, opinando alcuni che non sia di loro competenza assumerli, spettando ad altre agenzie - potere giudiziario e forze di polizia - il compito di garantire la sicu-



rezza dalla criminalità; ritenendo, altri, di assumerli, ma limitatamente ad alcuni profili soltanto. E probabilmente esisteranno altre posizioni intermedie.

E' opinione del comitato scientifico di "Città sicure" - per altro espressa nelle raccomandazioni che concludono questo primo rapporto - che la questione non possa oggi giorno esaurirsi nei soli termini della competenze del governo locale in tema di produzione di politiche di sicurezza, anche se questo profilo istituzionale ha certamente un suo rilievo. Piuttosto, che la questione si ponga politicamente in termini diversi: cioè che comunque, oggi, sempre più le cittadine e i cittadini nel nostro territorio regionale rivolgono domande sociali di maggiore sicurezza della città alle amministrazioni delle città elette democraticamente. E certamente il nuovo sistema elettorale a livello di amministrazioni locali favorisce ulteriormente le domande sociali di sicurezza verso questa canalizzazione.

La ricerca che abbiamo intrapreso attraverso il monitoraggio di cui offriamo in questo terzo capitolo i primi e parziali risultati, certamente di per sé non è in grado di rispondere pienamente all'interrogativo sopra esplicitato. E' però in grado di avvicinarci ad una possibile risposta.

Il percorso di ricerca intrapreso conosce diversi stadi: il primo - e di cui solo daremo conto per ora - è rivolto a registrare il grado di conoscenza dei sindaci delle città emiliano-romagnole dell'emergenza criminale del proprio territorio urbano. In quanto interessati a registrare la percezione dei problemi come rischi, ci è sembrato utile interrogare i sindaci sulla valutazione delle tensioni sociali per intensità presente e per posizione di sviluppo a breve termine (a sei mesi). La prospettiva della tensione costringe infatti ad una valutazione presen-

te e in prospettiva delle emergenze sociali in termini assai prossimi, sia pure non coincidenti, ad una assunzione delle stesse come rischi. Infatti di fronte a 78 situazioni problematiche - quante sono state quelle che abbiamo incluso nel questionario - i sindaci sono stati chiamati ad una valutazione di intensità di grado delle singole problematicità presenti e in sviluppo - secondo una scala predeterminata di tensione su 100 gradi - che in qualche nodo costringe a pensare già in termini di valutazione delle stesse come rischi.

Lo strumento utilizzato del questionario è stato elaborato al fine di raccogliere con periodicità annuale informazioni in modo:

- di potere fornire un quadro complessivo

2. IL QUESTIONARIO: L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE TEMATICHE

delle percezioni di chi ha responsabilità di governo dello stato attuale e della gravità in prospettiva di alcuni fenomeni problematici connessi allo stato di sicurezza dalla criminalità dei cittadini della regione Emilia-Romagna;

- da pervenire ad una conoscenza di tipo congiunturale, perché rivolta al presente o al massimo ad una prospettiva dei successivi sei mesi;

- da ottenere delle risposte di taglio locale (cioè con riferimento esclusivo al territorio di competenza dei singoli sindaci) ma tali da potere essere elaborate e confrontate con tutte le altre realtà locali della Regione.

Le aree tematiche all'interno delle quali sono state ricomprese le problematiche sono sette; si è in altre parole interrogato i sindaci sulla valutazione delle tensioni che possono scaturire dalla:



1. area delle condizioni economiche
2. area delle condizioni sociali
3. area della vivibilità urbana
4. area delle patologie sociali
5. area della criminalità comune
6. area della criminalità economica
7. area della criminalità organizzata.

Mentre le ultime quattro aree tematiche direttamente investono la questione della sicurezza cittadina dalla devianza e criminalità, le prime tre solo indirettamente ed eventualmente; unitariamente intese - e nelle significative relazione tra di esse - sono in grado di fornire i dati di riferimento della governabilità intesa in senso ampio di un determinato territorio. Ma la scelta di interrogare i sindaci anche su profili che non hanno immediata attinenza con la percezione della criminalità come rischio, è dettata da esigenze metodologiche; infatti se avessimo a questi rivolto solo domande di valutazione di fenomeni strettamente criminali, è possibile che in assenza di ogni altro riferimento alla complessità sociale, avremmo favorito una sovrastima della problematicità connessa alla criminalità.

Rispondendo invece su una complessità di questioni problematiche, in qualche modo abbiamo suggerito ai sindaci di fornire giudizi di problematicità e di tensione con un'attenzione comparata anche ai problemi non legati alla criminalità, e nel contempo abbiamo offerto a noi ricercatori l'opportunità di valutarne il peso relativo nelle preoccupazioni di chi ha responsabilità di governo delle nostre città.

Per dare conto della percezione che hanno i sindaci della situazione riguardante il territorio in cui sono eletti, si è scelto di sottoporre loro un questionario da "auto-

3. CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DEI RISPONDENTI

compilare".

Questa scelta metodologica, dettata dalle caratteristiche della rilevazione, porta con sé anche quella di delineare le caratteristiche del campione: scegliendo un questionario da autocompilare si ha infatti a che fare con un gruppo di rispondenti che si autoseleziona, ovvero finisce con il rispondere chi è più interessato (per molteplici ragioni) all'argomento trattato.

Quest'ultimo aspetto fa sì che una volta effettuata la scelta dell'autocompilazione del questionario si vada incontro ad un'impossibilità pratica ad avere le risposte di tutti i destinatari del questionario.

In questo specifico caso, e fermo restando l'intento di potere disporre in futuro, nelle prossime rilevazioni, delle valutazioni di tutti i 341 sindaci, è con soddisfazione che si deve guardare al buon numero di questionari restituiti in questa prima rilevazione.

Coloro che hanno risposto possiamo quindi considerarli come facenti parte di un campione che si è autoselezionato, ovvero di un tipo di campione che non è riconducibile alla "famiglia" di quelli statistici, ma che si compone di "casi" che hanno invece molta attenzione per l'oggetto dell'indagine.

Non essendo il campione in questione uno di quelli "statistici" non ha dunque senso parlare di "rappresentatività" o di "errore statistico" dei risultati, ma bisognerà invece tenere conto nell'analisi (e nella lettura) dei risultati del grado e del tipo di copertura che questo campione ha sulle variabili utilizzate nella descrizione e nell'interpretazione dei fenomeni esaminati.



In complesso, ha risposto il 41% di tutti i sindaci, anche se la popolazione che questi complessivamente amministrano è quasi il 60% dell'intera regione; ciò significa che il gruppo dei rispondenti proviene, in genere, da comuni con un'ampiezza superiore alla media regionale: quest'ultima è di circa 11.500 abitanti mentre nel campione questo valore sale fino a 16.600.

D'altro canto che i fenomeni indagati fossero legati alla dimensione territoriale era cosa nota e trova un'ulteriore conferma anche semplicemente considerando chi ha scelto di rispondere.

Va poi detto che la particolare distribuzione dei 341 comuni dell'Emilia-Romagna fa sì che oltre la metà degli stessi (53%) abbia una dimensione inferiore ai 5.000 abitanti e in questi stessi comuni risiede, peraltro, solo il 13% della popolazione.

Viceversa, per avere una "buona" copertura in termini di popolazione basterebbe anche un esiguo numero di comuni: il 46% degli emiliano-romagnoli vive infatti nei 13 comuni della regione che hanno oltre 50.000 abitanti e ben 11 di questi sono quelli che hanno restituito il questionario.

L'assenza di Bologna - circostanza che siamo costretti a censurare con rammarico - tra gli 11 rispondenti crea per altri versi un immediato deficit del 10%, poichè a tanto ammonta il peso del capoluogo sull'intera popolazione regionale (la presenza di Bologna avrebbe portato il grado di copertura al 70%).

Oltre a questi riferimenti agli aspetti dimensionali riportati in dettaglio nella tavola n. 2 è doveroso fare anche alcuni richiami alla distribuzione provinciale del grado di copertura, il cui dettaglio è invece

Tavola 1- Distribuzione dei comuni e della popolazione residente nelle varie province dell'Emilia-Romagna in complesso e relativamente al campione di sindaci che hanno risposto alla rilevazione, con grado di copertura del campione.

Provincia	Numero di comuni		Copertura (1) %	Popolazione residente al 31.XII.93		Copertura (1) %
	Campione %	Regione %	Campione %	Regione %		
PC	10,7	14,1	31,2	6,8	6,8	59,3
PR	10,0	13,8	29,8	10,9	10,0	64,9
RE	12,1	13,2	37,8	11,4	10,8	62,8
MO	15,0	13,8	44,7	19,0	15,5	72,6
BO	15,7	17,6	36,7	10,2	23,1	26,1
FE	12,1	7,6	65,4	12,5	9,1	81,0
RA	7,9	5,3	61,1	12,5	8,9	83,2
FO	10,7	8,8	50,0	7,9	8,9	59,9
RN	5,7	5,9	40,0	8,8	6,7	78,3
Totale o media	100	100	41,1	100	100	59,4
(N=)	140	341		2.332.781	3.924.348	

(1) La percentuale di copertura è calcolata sul numero di comuni e sul numero di residenti.



riportato nella tavola n. 1.

Sono sicuramente le province di Ravenna e di Ferrara quelle che hanno mostrato più interesse per questa prima rilevazione: in entrambi i casi ha risposto oltre il 60% dei sindaci provenienti da comuni nei quali risiede complessivamente oltre l'80% della popolazione.

Più elevata della media anche la risposta dei "primi cittadini" delle province di Modena, Forlì e Rimini ma, se si esclude Bologna, anche nelle restanti province si ha sempre la risposta da parte di sindaci eletti in comuni nei quali risiede complessivamente circa il 60% degli abitanti.

Quest'andamento abbastanza omogeneo è reso possibile dal brusco scostarsi dalla media riscontrato nella provincia di Bologna, all'interno della quale il peso del capoluogo è di oltre il 40%, una quota che rende abbastanza difficile celarne l'eventuale assenza.

In generale si ha dunque a che fare con un campione autoselezionato, nel quale c'è una prevalenza di comuni medio-grandi

rispetto alla distribuzione regionale e ciò si riflette inevitabilmente nella valutazione che viene data dei vari fenomeni.

Quest'ultimo aspetto meriterebbe senz'altro più spazio nel momento dell'analisi e stante le caratteristiche sintetiche di questo contributo al rapporto non resta che rinviare il lettore al rapporto completo nel quale verrà illustrato anche l'andamento dei vari fenomeni nelle differenti tipologie dimensionali.

Nel complesso la valutazione offerta dai sindaci definisce l'area della problematicità economica come "tiepida" nel presente e in prospettiva futura a breve termine in

4. LE TENSIONI NELL'AREA ECONOMICA

ulteriore raffreddamento.

L'intensità media complessiva a livello regionale della tensione presente si attesta su 21,6 gradi su 100, quindi "bassa"; solo i

Tavola 2 - Distribuzione dei comuni e della popolazione in essi residente secondo la loro dimensione, in complesso e relativamente al campione di sindaci che hanno risposto alla rilevazione, con grado di copertura del campione.

Numero di residenti	Numero di comuni		Copertura (1) %	Popolazione residente al 31.XII.93		Copertura (1) %
	Campione %	Regione %		Campione %	Regione %	
fino a 5.000	38,6	53,4	29,4	6,6	6,2	29,0
5.001 - 10.000	28,6	25,8	44,5	13,0	13,2	47,0
10.001 - 20.000	18,6	11,7	65,8	15,0	15,4	65,3
20.001 - 50.000	6,4	5,3	50,0	10,7	10,7	53,5
oltre 50.000	7,9	3,8	84,6	54,8	54,5	84,6
Totale o media	100	100	41,1	100	100	59,4
(N=)	140	341		2.332.781	3.924.348	

(1) La percentuale di copertura è calcolata sul numero di comuni e sul numero di residenti.



Tavola 3 - Condizioni economiche.
Media regionale nella valutazione presente delle problematiche.



Tavola 4 - Condizioni economiche.
Media regionale nella variazione a sei mesi della valutazione delle problematiche rispetto alla valutazione presente.

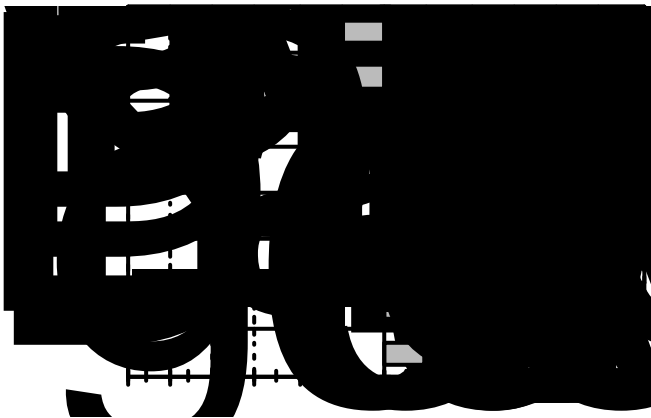
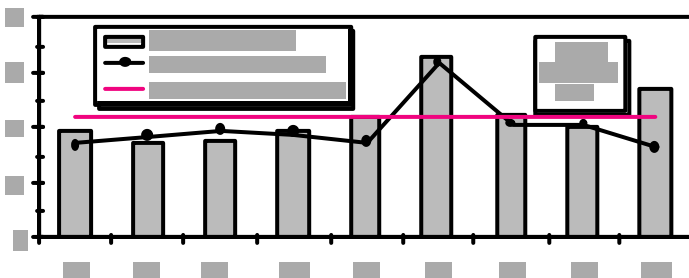


Tavola 5 - Condizioni economiche.
Media provinciale della problematicità su media regionale e su media provinciale a sei mesi.



fenomeni di disoccupazione femminile e giovanile spuntano livelli superiori a 25, collocandosi così all'interno della fascia della tensione "media" (vedi tav. n. 3).

Una lettura ottimistica domina rispetto alle prospettive a breve termine della ripresa economica a livello regionale: fallimenti, conflitti sindacali, accesso al credito e chiusura delle imprese sono pronosticate come problematiche la cui tensione è in calo. Significativamente in aumento solo la disoccupazione (maschile e giovanile) e il lavoro irregolare (tav. n. 4). Sembra pertanto che i sindaci condividano la preoccupazione che i termini dell'attuale ripresa economica nell'immediato non si tradurranno in un aumento dell'occupazione, anzi in un suo ulteriore peggioramento. Ma forse è possibile spingere anche oltre la nostra interpretazione: se confrontiamo queste valutazioni con quelle che più avanti esamineremo in tema di patologie sociali - dalle quali emergerà la valutazione di un progressivo peggioramento degli stati di povertà e della condizione degli anziani abbandonati - è plausibile argomentare l'emergenza di una valutazione pessimistica sui benefici nella ricaduta sociale dell'attuale felice congiuntura economica.

La disaggregazione per medie provinciali delle tensioni presenti e a sei mesi su medie regionali (tav. n. 5) ci indicano, al presente, solo due province, abbondantemente sopra la media regionale: Ferrara, con una valutazione della tensione sopra i 30 gradi e Rimini. Mentre però per la provincia di Rimini, la valutazione a sei mesi vede una riduzione della tensione nel settore economico di ben 10 gradi, quella di Ferrara sostanzialmente riconferma lo stesso livello di tensione. La spiegazione della notevole variazione del grado di tensione tra presente e a sei mesi per la provincia di Rimini ci sembra facilmente individuabile: il questionario è stato somministrato nel periodo



Tavola 6 - Condizioni sociali.
Media regionale nella valutazione presente delle problematiche.

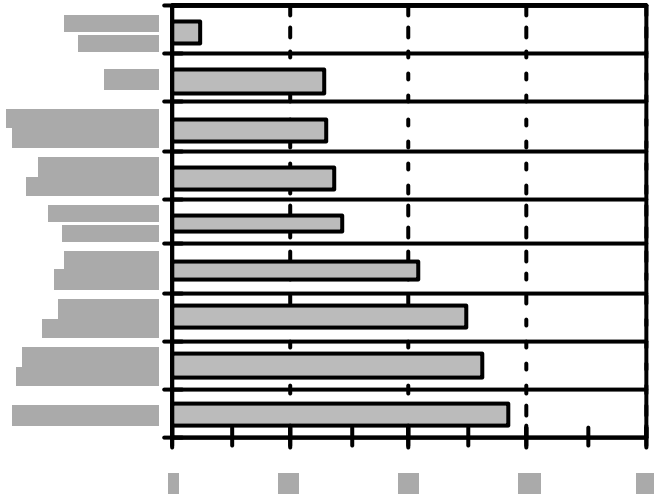


Tavola 7 - Condizioni sociali.
Media regionale nella variazione a sei mesi della valutazione delle problematiche rispetto alla valutazione presente.

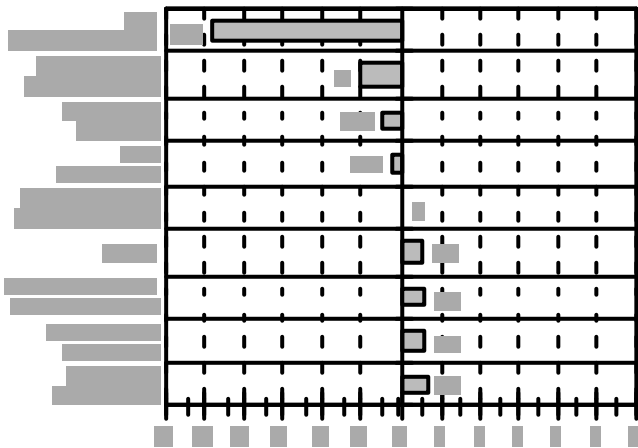
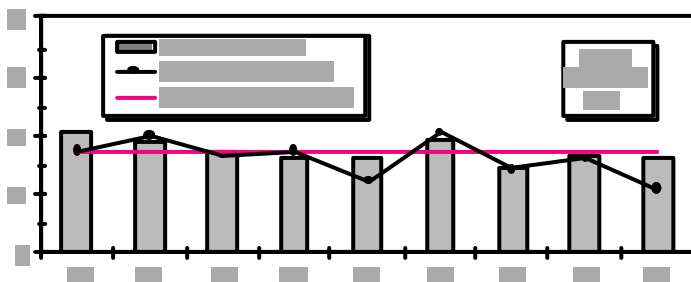


Tavola 8 - Condizioni sociali.
Media provinciale delle problematiche su media regionale e su media provinciale a sei mesi.



invernale, cioè nella stagione “morta” per le attività del settore turistico, mentre la previsione a sei mesi, si colloca temporalmente nel periodo di massima attività dell’economia rivierasca.

A livello di media regionale, la tensione attuale sul fronte sociale definisce quest’area di problematicità come “fredda”, con un livello medio di tensione di 17,3 gradi su

5. LE TENSIONI NELL’AREA SOCIALE

100. Solo la crisi della partecipazione sociale e il fenomeno del calo demografico mediamente si collocano nella tensione “media”, cioè oltre i 25 gradi. Complessivamente emerge quindi una valutazione di buona “qualità della vita”, ove emergenze nazionali come il fenomeno dell’immigrazione extra-comunitaria illegale preoccupa assai poco i sindaci delle città del nostro territorio regionale (livello medio di tensioni pari a 13 gradi su 100), molto meno, ad esempio, di quanto preoccupa la situazione degli anziani (21 gradi) (tav. n. 6).

Nella variazione a sei mesi delle tensioni, possiamo registrare mediamente un livello assai ridotto di scarto rispetto alla situazione presente, indice questo che nella valutazione degli amministratori la situazione sociale è relativamente stabile. Certo alcune situazioni si ritiene che siano destinate a peggiorare, ma per uno scarto inferiore ad un grado rispetto al presente, come la condizione degli anziani, l’immigrazione meridionale, l’immigrazione extra-comunitaria illegale e il problema posto dalla presenza degli zingari. Spicca, invece, per un rapido “raffreddamento” la crisi dell’associazionismo, che nelle previsioni a sei mesi si abbassa di circa 5 gradi (tav. n. 7).



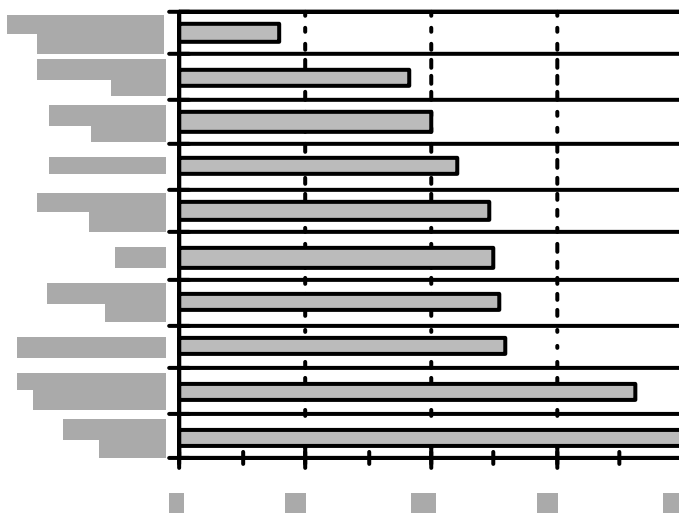
La disaggregazione per provincia ci indica livelli attuali di tensione sociale superiori alla media regionale solo nelle province di Piacenza, Parma e Ferrara; mentre, però, la previsione a sei mesi è di segno positivo per Piacenza, la prognosi su Ferrara è di segno negativo. Nella prospettiva a sei mesi, la provincia di Rimini segna ancora il livello più basso di tensione a livello regionale (tav. n. 8).

Nell'area delle problematiche in tema di vivibilità urbana abbiamo ricompreso una serie di fenomeni che prevalentemente anche se non esclusivamente fanno diretto

6. LE TENSIONI NELL'AREA DELLA VIVIBILITÀ URBANA

o indiretto riferimento a quanto comunemente può intendersi come governo politico e amministrativo del territorio comunale. Per questa ragione, non deve stupire che il livello medio regionale delle tensioni nel loro insieme segni il punto più elevato tra

Tavola 9 - Vivibilità urbana.
Media regionale nella valutazione presente delle problematiche



tutte le sette aree di problematicità: esso raggiunge infatti il grado medio di 24,7, cioè prossimo al confine con il livello di tensione "media". Questo elevato livello pertanto non stupisce, se consideriamo che il governo di molti dei fenomeni problematici ricompresi in questa area sono nell'agenda delle preoccupazioni politico-amministrative dei Comuni, perché alle competenze di questi in termini esclusivi o concorrenziali appartengono. Nel linguaggio di cui alla nota introduttiva di questo capitolo, possiamo quindi dire che molti di queste situazioni problematiche sono già avvertite come rischi.

Ciò premesso, dobbiamo comunque sottolineare come per alcuni fenomeni si registri una valutazione di tensione particolarmente elevata; ad esempio i problemi connessi alla circolazione stradale, valutati di gravità pari a 40 gradi, risultano in assoluto i più avvertiti sull'insieme delle 78 situazioni problematiche sottoposte alla valutazione dei sindaci. Seguono, con 36 gradi, il problema delle carenze abitative per gli immigrati e a pari grado, con circa 25 punti di tensione allo stato presente, le carenze delle polizie municipali, le carenze abitative, le carenze nei servizi scolastici e i problemi posti dagli sfratti (tav. n. 9).

L'area tematica della vivibilità urbana trova una rappresentazione estremamente ottimistica in prospettiva: con la sola eccezione della problematicità connessa agli sfratti, la cui tensione è prevista in aumento a sei mesi di 1,3 gradi. Per il resto la tensione è sempre in diminuzione per tutti i problemi: la carenza delle polizie municipali è in netto miglioramento (-4,8 gradi), seguita dalla circolazione stradale (-3,7 gradi), dalle carenze abitative per gli immigrati (-2), dalle carenze nei servizi sociali e nei servizi scolastici, la cui tensione per tutte è in diminuzione di 1,6 gradi. La circostanza in qualche modo stupisce; male-



volmente potremmo sospettare che avendo operato il rilevamento poco prima dell'ultima consultazione per il rinnovo delle amministrazioni locali, i sindaci si siano lasciati andare a valutazioni ottimistiche di tipo elettorale (tav. n. 10).

Il rilevamento su base provinciale delle tensioni in tema di vivibilità urbana, segna una notevole differenziazione. La migliore qualità attuale e in prospettiva spetta alla provincia di Piacenza, seguita da quelle di Ferrara e Forlì. La più problematica a quel-

la di Bologna, seguita da quella di Rimini e di Reggio Emilia, con questo di particolare: solo per la provincia di Reggio Emilia la situazione a sei mesi è in leggero peggioramento, mentre per quella di Rimini e di Bologna è in deciso miglioramento (tav. n. 11).

In questa area abbiamo voluto ricomprendere disomogenei fenomeni di devianza, inciviltà e di problematicità sociale non criminalizzati, ovvero solo eventualmente criminalizzati, ma comunque socialmente

Tavola 10 - Vivibilità urbana.
Media regionale nella variazione a sei mesi della valutazione delle problematicità rispetto alla valutazione presente.

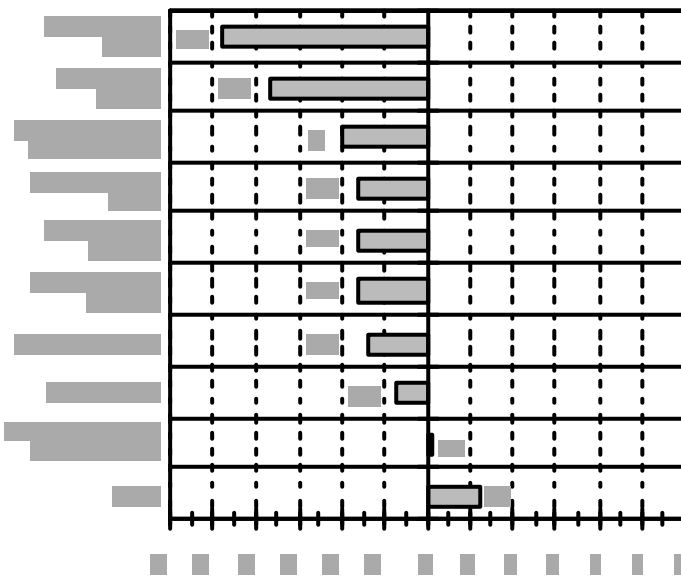
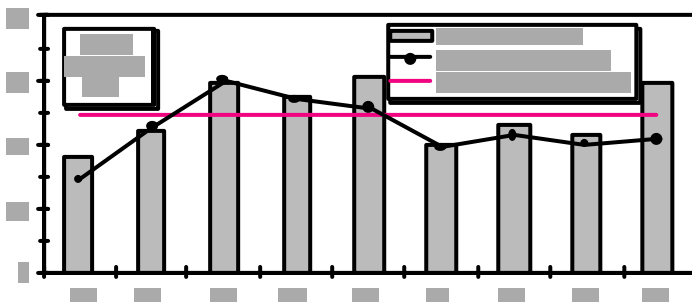


Tavola 11 - Vivibilità urbana.
Media provinciale delle problematicità su media regionale e su media provinciale a sei mesi.



7. LE TENSIONI NELL'AREA DELLE PATOLOGIE SOCIALI

avvertiti come meritevoli di aiuto, soccorso, educazione, presa in carico e assistenza, piuttosto che di repressione.

La disomogeneità delle fenomenologie ricomprese in questa area della patologia sociale, registra pertanto il livello più elevato di differenziazione nelle valutazioni di tensione di ogni fenomeno rispetto alla media ponderata dell'insieme. A fronte così di una media regionale nella situazione attuale dell'insieme delle tensioni assai bassa (13,1 gradi su 100), registriamo che per due fenomeni di patologia sociale ci collochiamo ad un livello superiore ai 25 gradi, cioè nell'area della problematicità media; questa valutazione più elevata di problematicità concerne il fenomeno degli incidenti stradali (31 gradi) e la tossicodipendenza (28 gradi). Seguono, per intensità della tensione, i fenomeni di campanilismo (24 gradi), gli incidenti sul lavoro (19 gradi), l'alcolismo (17,5 gradi), i problemi di salute mentale (16,5 gradi) e gli stati di povertà (15,5 gradi). Altri fenomeni che spesso vengono registrati con particolare allarme dalla opinione pubblica,



sono invece stimati di trascurabile gravità dagli amministratori delle nostre città,

Tavola 12- Patologie sociali.
Media regionale nella valutazione delle problematicità.

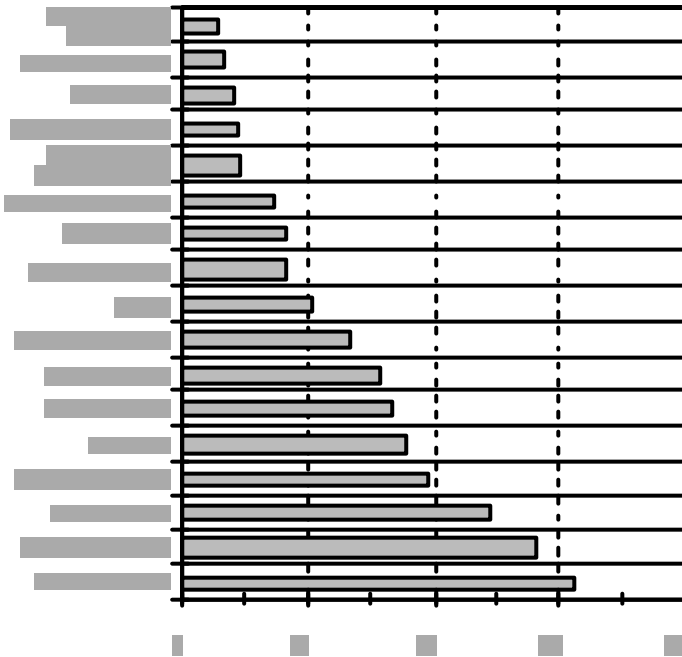
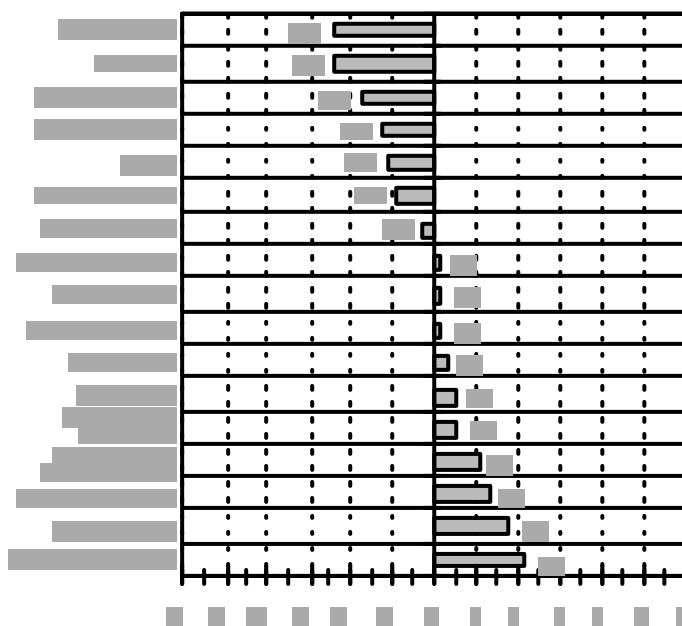


Tavola 13 - Patologie sociali.
Media regionale nella variazione a sei mesi della valutazione delle problematicità rispetto alla valutazione presente.



come le organizzazioni giovanili violente (circa 5 gradi), l'intolleranza a sfondo razziale (7 gradi) e la prostituzione (8 gradi). La circostanza non stupisce, considerando che questi ultimi fenomeni di patologia sociale hanno prevalentemente se non esclusivamente rilevanza nei centri urbani di notevoli dimensioni, come i capoluoghi di provincia (tav. n. 12).

Interessante è invece cogliere il grado di variazione delle tensioni nella prognosi della problematicità a sei mesi. Per quanto la variazione abbia una oscillazione contenuta, mediamente entro i due gradi in più e in meno rispetto alla media dell'insieme dei fenomeni nella valutazione attuale, dobbiamo segnalare come i fenomeni di cui si prognostica un elevamento della problematicità disegnino il profilo coerente di quelle che vengono definite nuove patologie sociali: i fenomeni di intolleranza razziale sono previsti in aumento di tensione di 2,2 gradi; gli stati di povertà di 1,8; il fenomeno degli anziani abbandonati di 1,3; quello delle organizzazioni giovanili violente di 1,1. Al contrario, sono valutate in deciso regresso altre "vecchie" patologie: i fenomeni di campanilismo e di alcolismo segnano così una diminuzione di 2,4 gradi. Relativamente stabili nel tempo, sono invece segnati i fenomeni della tossicodipendenza e degli incidenti stradali (tav. n. 13).

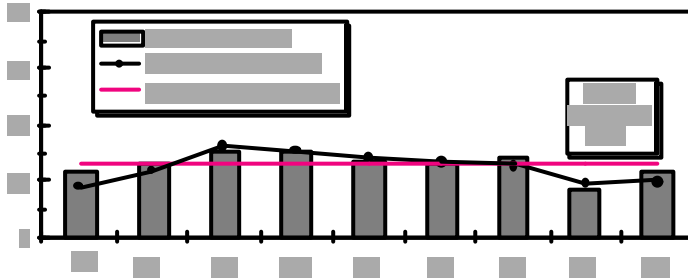
La contenuta oscillazione tra valutazione della tensione attuale e in prospettiva a livello regionale è pure confermata nella disaggregazione provinciale. Per altro ridotta risulta pure la variazione nella valutazione della tensione attuale delle province che tendono ad attestarsi tutte in prossimità della media regionale: leggermente più grave è la situazione attuale e in prospettiva per le province di Reggio Emilia e Modena; decisamente migliore per quella di Forlì allo stato attuale anche se la tensione è in crescita in prospettiva; per quelle di



Piacenza e Rimini, inferiore alla media regionale allo stato attuale, con prognosi di miglioramento a sei mesi (tav. n. 14).

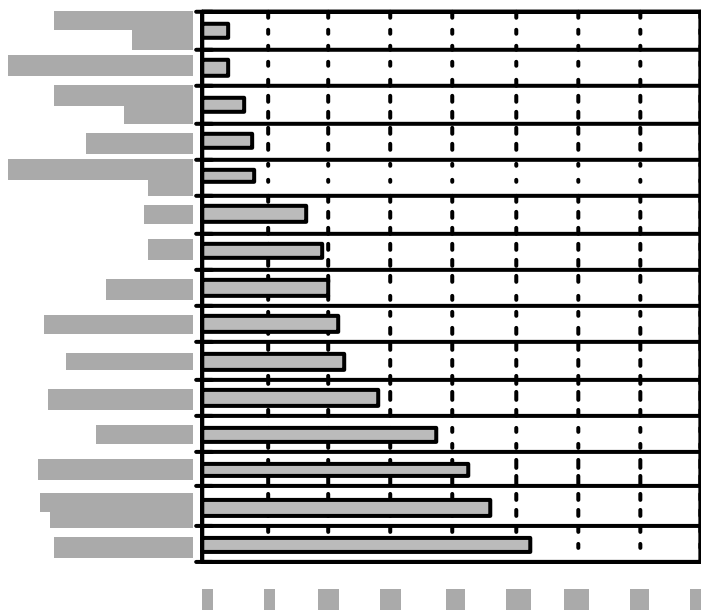
Con questa area - composta da 15 tipologie di illegalità criminale - affrontiamo direttamente la questione che specificatamente

Tavola 14 - Patologie sociali.
Media provinciale della problematicità su media regionale e su media provinciale a sei mesi.



interessa la nostra ricerca. In essa abbiamo

Tavola 15 - Criminalità comune.
Media regionale nella valutazione presente delle problematiche.



8. LE TENSIONI NELL'AREA DELLA CRIMINALITÀ COMUNE

ricompreso una serie di reati comuni, intendendo con essi quelli che non vengono definiti come di criminalità economica e di criminalità organizzata, la maggiore parte dei quali è criminologicamente anche definibile come criminalità di strada.

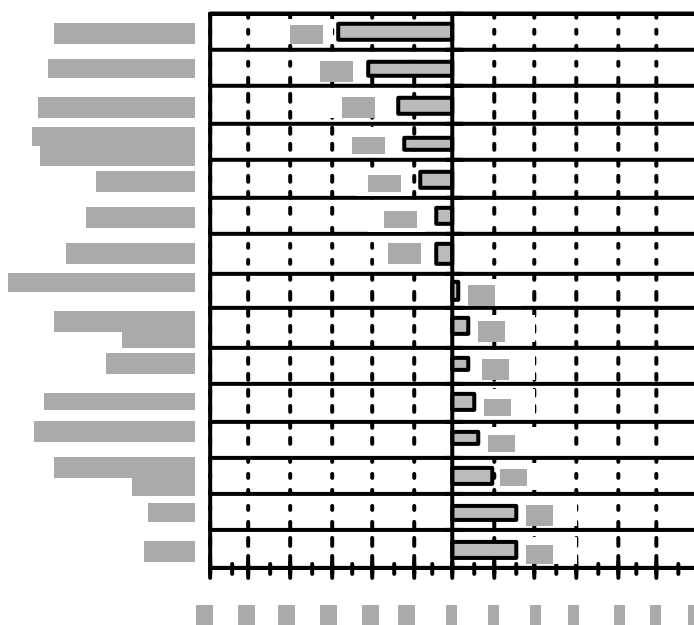
La percezione, sia attuale che a sei mesi, delle tensioni offerte da quest'area è decisamente bassa: la media regionale delle tensioni attuali si attesta infatti a 11,4 gradi. L'unico fenomeno che desta una qualche preoccupazione - e che viene valutato di gravità superiore ai 25 gradi - è il fenomeno dello spaccio di droghe. La serie di reati di strada, di natura predatoria, che sotto altri profili sembrano in modo particolare preoccupare l'opinione pubblica - quali gli scippi (vedi, ad esempio, capitolo 2 di questa prima parte del rapporto) e i furti d'auto - vengono valutati di scarso rilievo dagli amministratori locali: meritano meno di 10 gradi di valutazione di tensione. Diversamente invece dicasi per i furti in appartamento, che guadagnano una valutazione di 22 gradi. L'immagine complessiva diventa invece più coerente, se si osserva come il tema dei danneggiamenti del patrimonio pubblico entrino nelle preoccupazioni dei sindaci con ben 23 gradi di tensione, mentre ad esempio le truffe - statisticamente e per ricerche vittimologiche forse il reato più diffuso nella nostra Regione - meriti un'attenzione inferiore ai 10 gradi. In altre parole il punto di vista degli amministratori locali di fronte alla criminalità comune è fortemente condizionato da due distinte lenti "deformanti": la prima, è fornita da quanto direttamente li preoccupa in quanto sindaci, e in questo senso si comprende come i danneggiamenti al patrimonio pubblico ed



anche gli atti vandalici e infine l'abusivismo edilizio, siano particolarmente avvertiti; la seconda, invece, ingigantisce i fenomeni criminali a cui come cittadini "comuni" essi sono più esposti in termini di vittimizzazione. Merita comunque di sottolineare come il problema della violenza in famiglia, nonchè il gioco d'azzardo siano considerati mediamente più gravi degli illeciti commessi dalla criminalità di strada (furti e scippi). Fanalino di coda nell'agenda delle preoccupazione determinate dalla criminalità comune, le violenze a sfondo razziale e quelle a sfondo sessuale. Per queste ultime è fin troppo facile rimproverare una scarsa sensibilità alle questioni di differenza di genere da parte dei nostri amministratori, in prevalenza ovviamente maschi (tav. n. 15).

Di un certo interesse è osservare poi la differenza nel grado di tensione tra quella registrata al presente e quella pronosticata nell'immediato futuro.

Tavola 16 - Criminalità comune.
Media regionale nella variazione a sei mesi della valutazione delle problematicità rispetto alla valutazione presente.



I reati di cui si è indicata al presente la più elevata tensione, spesso sono i medesimi per i quali se ne prevede una diminuzione: così lo spaccio di droghe che perde 2,8 gradi nella previsione a sei mesi; l'abusivismo edilizio che perde 2,1 punti; il danneggiamento del patrimonio pubblico, in deflazione nella tensione di 1,2 gradi. Al contrario, per i reati verso cui si era manifestata una ridotta o scarsa preoccupazione nella valutazione presente, si fanno prognosi di tensione crescente: così gli scippi e le truffe guadagnano 1,5 punti e le violenze a sfondo sessuale circa un punto.

Una plausibile spiegazione del fenomeno può essere individuata nel tentativo, spesso inconsciamente operato, di correggere in parte gli effetti della deformazione nella valutazione dei fenomeni al presente fortemente condizionata dall'ottica "professionale", facendo emergere nella valutazione a sei mesi una percezione di "senso comune" (tav. n. 16).

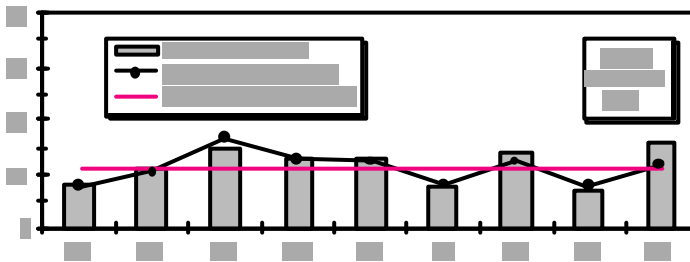
Diversamente da quanto era dato osservare per le altre aree di problematicità, in questa la differenza sulla media regionale di quelle provinciali nel grado di valutazione della tensione è assai rilevante. Così tra le province di Forlì o di Ferrara e la provincia di Rimini la differenza è più del doppio. Rimini viene infatti per prima, seguita da Reggio Emilia e Ravenna; sotto la media regionale si collocano invece Forlì, Ferrara e Piacenza; mentre Parma, Modena e Bologna sono tendenzialmente nella media regionale. Va poi notato che nella previsione delle variazioni della tensione a sei mesi mentre la provincia di Rimini registra un notevole abbassamento - paradossalmente proprio in coincidenza con la massima espansione dell'attività turistica - quella di Reggio Emilia, già elevata nella valutazione attuale, vede ulteriormente elevarsi il grado di tensione. La provincia di Reggio Emilia conquista quindi complessi-



vamente la prima posizione nella percezione del rischio da criminalità comune fornita dai sindaci (tav. n. 17). Questa posizione va tenuta presente, in quanto viene riconfermata anche per quanto concerne l'area della criminalità economica e della criminalità organizzata.

Distinguere scientificamente l'area della criminalità comune da quella economica e organizzata è possibile quanto utile, ma in verità solo a livello definitorio e per quanto

Tavola 17- Criminalità comune.
Media provinciale della problematicità presente su media regionale e su media provinciale a sei mesi.



eventualmente concerne analisi di tipo

9. LE TENSIONI NELL'AREA DELLA CRIMINALITÀ ECONOMICA

qualitativo. Così come pure risulta problematico distinguere sulla sola base della fenomenologia dei reati tra illegalità comune, economica e imputabile a criminalità organizzata e all'interno di questa, quella riferibile ad organizzazioni di tipo mafioso. Nella definizione delle aree qui utilizzate di criminalità economica e in seguito di criminalità organizzata abbiamo operato al di fuori di ogni rigore "tecnico" e senza alcuna preoccupazione rigorosamente definitoria, ma con solo riferimento al linguaggio comune. Nell'area della criminalità

economica abbiamo pertanto ricompreso disomogenee tipologie di reato tendenzialmente imputabili ad attività illegali agite da soggetti in prevalenza economicamente e/o socialmente "forti", di natura non predatoria, direttamente o indirettamente connesse ad attività di accumulazione o distribuzione della ricchezza.

La percezione media a livello regionale delle tensioni attuali per quest'area di problematicità è decisamente bassa: 8,4 gradi. Se poi si considera che il fenomeno dell'evasione fiscale è correttamente indicato al primo posto, con ben 31 punti di tensione (per inciso va segnalato che l'evasione fiscale risulta per problematicità, la condotta criminale più avvertita in assoluto, tra quelle indicate nell'area della criminalità comune, economica e organizzata), per le altre tipologie di illegalità economica si registrano livelli attuali di problematicità mediamente intorno ai cinque gradi, con le sole eccezioni di lobbismo, abusivismo commerciale e sfruttamento del lavoro che si collocano mediamente sui 10 punti. In verità colpisce che fenomeni come l'usura, il diffondersi di finanziarie sospette, nonché il fenomeno degli appalti sospetti e dei passaggi altrettanto sospetti di proprietà e esercizi trovi una percezione di problematicità così bassa (tav. n. 18).

L'impressione di una certa sottostima nella gravità e diffusione di questi fenomeni - non sappiamo quanto imputabile ad ignoranza o ad una ingiustificabile, per quanto comprensibile, censura - è ulteriormente rafforzata dall'analisi delle variazioni nella stima della tensione a sei mesi. A fronte del fenomeno dell'evasione fiscale che, in ragione di un ottimismo che ci sembra a questo proposito quantomeno esagerato, si ritiene in forte contrazione nell'immediato futuro (ben 3,9 gradi di riduzione nella tensione), per il resto tutte le altre situazioni di illegalità economica si pronosticano costanti (tutte



Tavola 18 - Criminalità economica.
Media regionale nella valutazione presente delle problematiche.

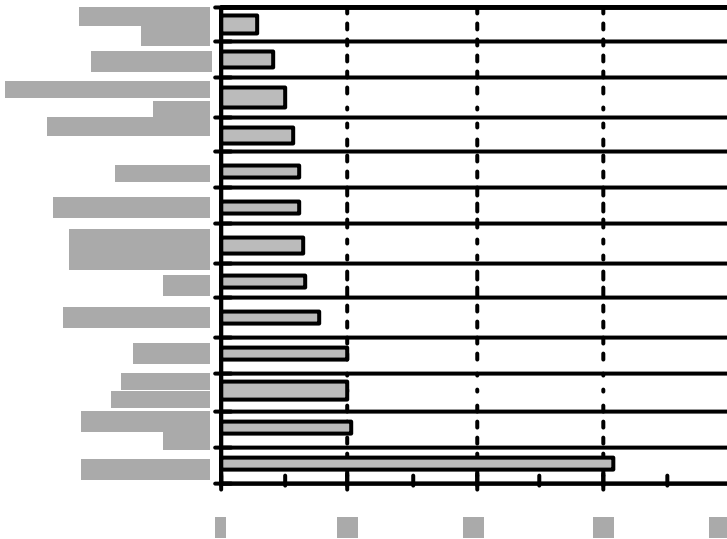


Tavola 19 - Criminalità economica.
Media regionale nella variazione a sei mesi della valutazione delle problematiche rispetto alla valutazione presente.

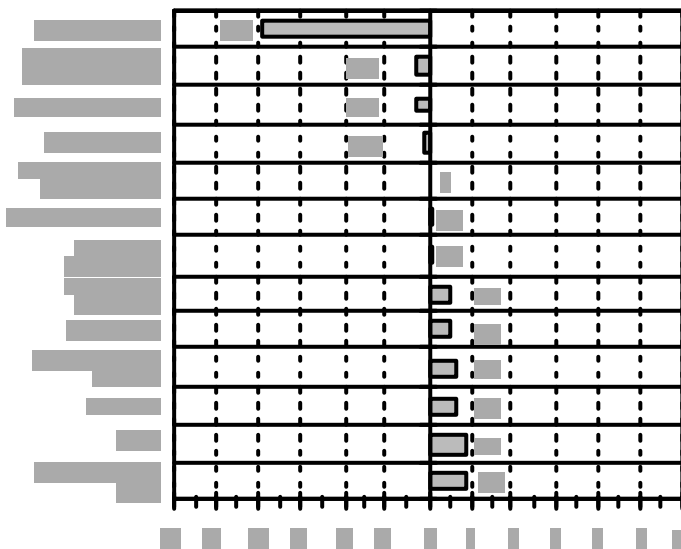
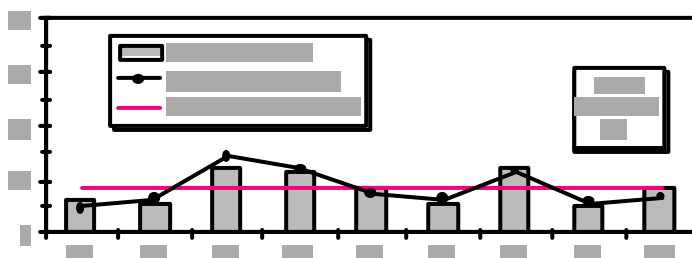


Tavola 20 - Criminalità economica.
Media provinciale della problematicità presente su media regionale e su media provinciale a sei mesi.



ricomprendibili entro un grado in più o in meno di variazione rispetto alla media delle tensioni attuali), cioè a bassa o bassissima problematicità (tav. n. 19).

Nella comparazione tra le variazioni provinciali su media regionale è possibile invece ricavare altre indicazioni interessanti. Alcune ad ulteriore conferma di quanto in precedenza esplicitato per altre aree problematiche: così non stupisce il livello decisamente più basso nella percezione dei sindaci delle province di Ferrara e Forlì dell'emergenza costituita dall'illegalità economica, stante che sono queste le province economicamente più povere. Convince anche che nelle province di Ravenna, Modena e Reggio Emilia il fenomeno in oggetto sia in qualche modo più avvertito, sia pure per ragione diverse: da una maggiore ricchezza del tessuto produttivo alla presenza di un grosso porto commerciale (se mai ancora colpisce la circostanza che solo per Reggio Emilia la prognosi a sei mesi sia ulteriormente negativa). Ciò che invece appare alquanto incongruente è che la provincia di Bologna e di Rimini si attestino nella media regionale nel presente, ed in deciso calo nella proiezione delle tensioni a sei mesi (tav. n. 20).

Le precisazioni sopra espone in tema di criminalità economica, valgono a maggiore ragione per questa area di problematicità. Nell'area della criminalità organizzata abbiamo incluso sei fenomeni "sintomati-

10. LE TENSIONI NELL'AREA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

ci" di una eventuale presenza di organizza-



Tavola 21 - Criminalità organizzata.
Media regionale nella valutazione presente delle problematiche.

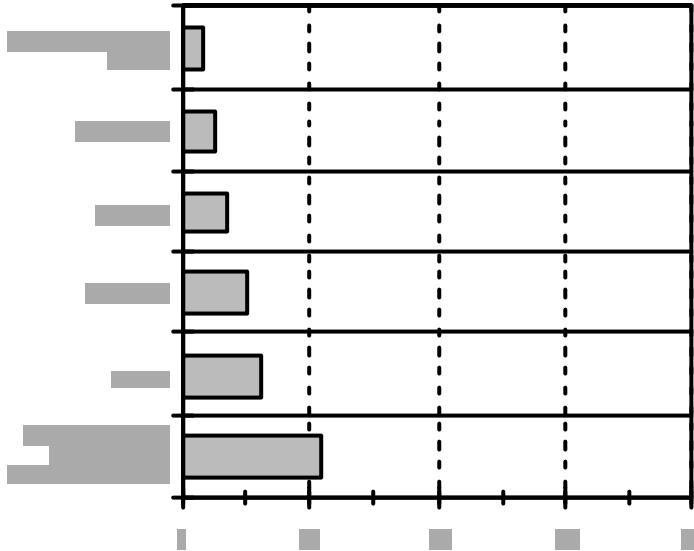


Tavola 22 - Criminalità organizzata.
Media regionale nella variazione a sei mesi della valutazione delle problematiche rispetto alla valutazione presente.

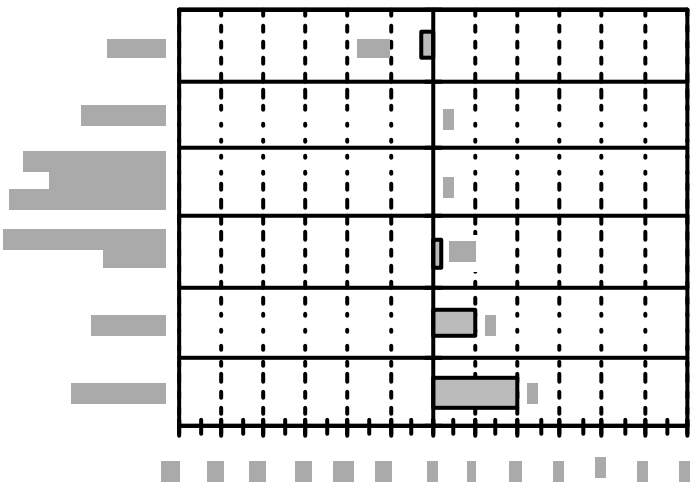
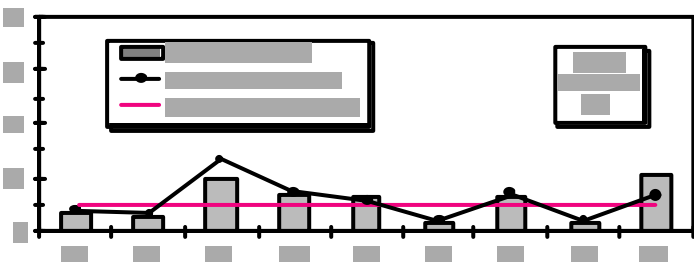


Tavola 23 - Criminalità organizzata.
Media provinciale della problematicità su media regionale e su media provinciale a sei mesi.



zioni criminali nel territorio comunale: controllo mafioso del territorio, intimidazioni, estorsioni, riciclaggio del denaro sporco, atteggiamenti omertosi e presenza di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata. Il livello contenutissimo di tensione presente nella media regionale (5,1 gradi) è poco significativo in sè, in quanto i fenomeni in oggetto ragionevolmente possono essere avvertiti solo ed eventualmente in circoscritte aree di una regione come l' Emilia-Romagna, territorio tradizionalmente estraneo alla presenza diffusa di organizzazioni e di culture mafiose (tav. n. 21).

Di un certo interesse è invece osservare le variazioni di tensione a sei mesi. Il fenomeno delle intimidazioni è avvertito in crescita di ben 2 gradi, cioè in proiezione a breve termine viene pronosticato il raddoppio della tensione; anche il fenomeno delle estorsioni è in decisa crescita (1 grado); stabili gli altri fenomeni (tav. n. 22).

Più istruttivo, invece il confronto tra medie di tensione al presente e a sei mesi a livello provinciale su medie regionali. Le province di Rimini e di Reggio Emilia superano per più del doppio il livello di tensione presente a livello regionale; abbondantemente sotto alla media regionale, si collocano invece in primo luogo le province di Forlì e di Ferrara, seguite da Piacenza e Parma. Modena, Bologna e Ravenna sono invece appena sopra la media regionale. Da questa rilevazione parrebbe quindi che solo i comuni delle province di Rimini e Reggio Emilia avvertano una certa tensione sul fronte della criminalità organizzata. Ma anche per questa area problematica è dato osservare come nella provincia di Reggio Emilia la tensione in prospettiva sia in notevole crescita, mentre in quella di Rimini sia in deciso calo (tav. n. 23).



Con intenti solamente esemplificativi, abbiamo cercato di costruire alcune rappresentazioni cartografiche dei livelli di tensione da criminalità per unità di comune a livello dell'intero territorio regionale.

11. LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE TENSIONI: LE MAPPE DEI RISCHI DA CRIMINALITÀ

La lettura di queste mappe consiglia la massima prudenza. Per ovviare comunque possibili fraintendimenti, esplicitiamo quanto per altro dovrebbe risultare fin troppo chiaro ad un attento lettore:

a - Le mappe visualizzano le tensioni manifestate dai sindaci di fronte ad alcuni fenomeni di criminalità, non certo la gravità oggettiva e la distribuzione territoriale dei fenomeni stessi.

b - Pertanto, in quanto visualizzazioni di rappresentazioni soggettive, in termini rilevanti giocano un ruolo le "visioni del mondo" di chi ha risposto. In una successiva elaborazione, che seguirà come ricerca autonoma questo rapporto, variabili decisive, quale il sesso, l'età, l'istruzione, la carriera politica-amministrativa, l'appartenenza politica ed altro ancora che ha a che vedere con il profilo "soggettivo" dei sindaci verrà attentamente "incrociato" con le risposte date.

Ciò doverosamente premesso, abbiamo scelto 10 tipologie di criminalità; due nell'area di quella cosiddetta comune (spaccio di droghe e furti in appartamento); quattro nell'area della criminalità che abbiamo definito economica (passaggi sospetti di

proprietà ed esercizi, usura, finanziarie sospette e abusivismo commerciale) e infine quattro nell'area della criminalità organizzata (atteggiamenti oggettivamente omertosi, intimidazioni di stampo mafioso, riciclaggio di denaro sporco e presenze di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata). Ad ognuna delle mappe qui di seguito proposte abbiamo accompagnato una tavola della distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi, per cui è possibile leggere chiaramente la variazione in assoluto e in percentuale nelle valutazioni delle tensioni.

Le annotazioni che seguono costituiscono una prima riflessione sull'allarme sociale che circola nelle nostre città rispetto ad un



Mappa 1- Spaccio di droghe: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

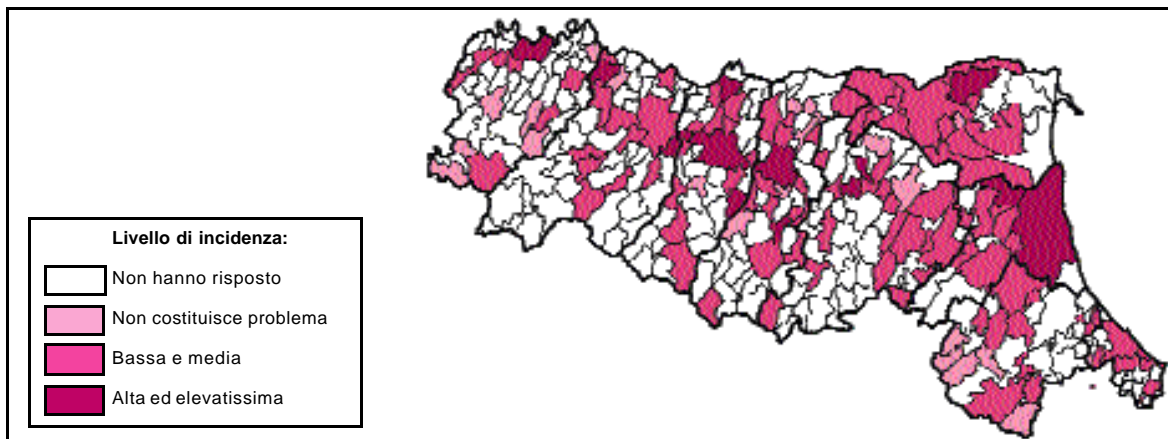


Tavola 24- Spaccio droghe: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	23	16,9%	-	19	4
Bassa e media	99	72,8%	27	59	13
Alta ed elevatissima	14	10,3%	-	11	3
Totale assoluto	136		27	89	20
%		100%	19,9%	65,4%	14,7%

Mappa 2- Furti in appartamento: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

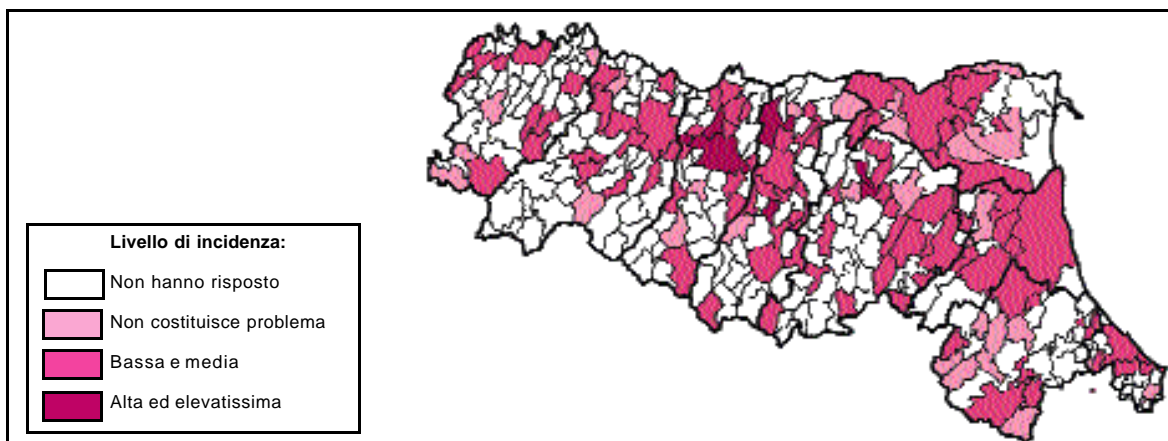


Tavola 25- Furti in appartamento: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	29	21,3%	-	24	5
Bassa e media	100	73,5%	28	55	17
Alta ed elevatissima	7	5,1%	2	4	1
Totale assoluto	136		30	83	23
%		100%	22,5%	61,0%	16,9%



Mapa 3- Passaggi sospetti di proprietà ed esercizi: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

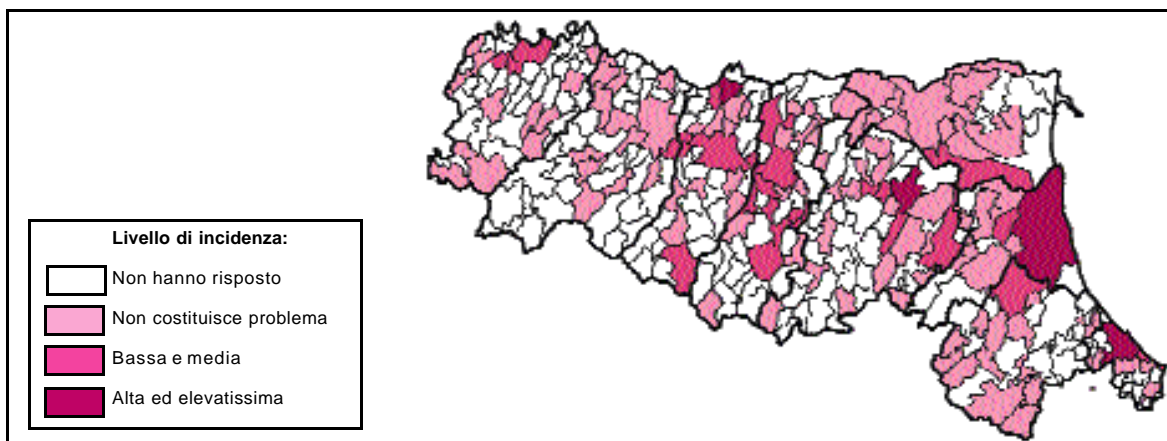


Tavola 26- Passaggi sospetti di proprietà ed esercizi: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	105	77,2%	-	99	6
Bassa e media	27	19,9%	10	13	4
Alta ed elevatissima	4	2,2%	2	1	1
Totale assoluto	136		12	113	11
%		100%	8,8%	83,1%	8,1%

Mapa 4- Abusivismo commerciale: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

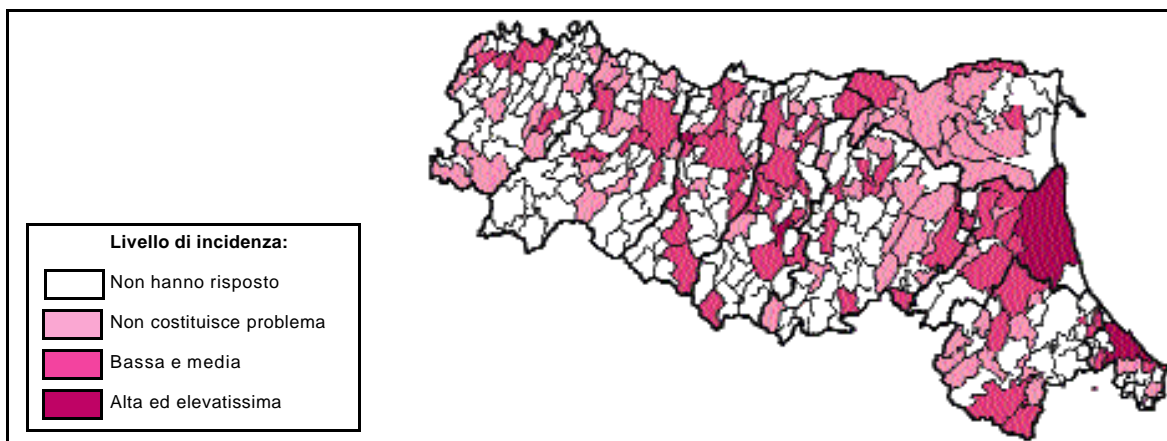


Tavola 27- Abusivismo commerciale: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	72	52,9%	-	60	12
Bassa e media	59	43,4%	13	38	8
Alta ed elevatissima	5	3,7%	-	3	2
Totale assoluto	136		13	101	22
%		100%	9,6%	74,3%	16,2%



Mappa 5- Usura: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

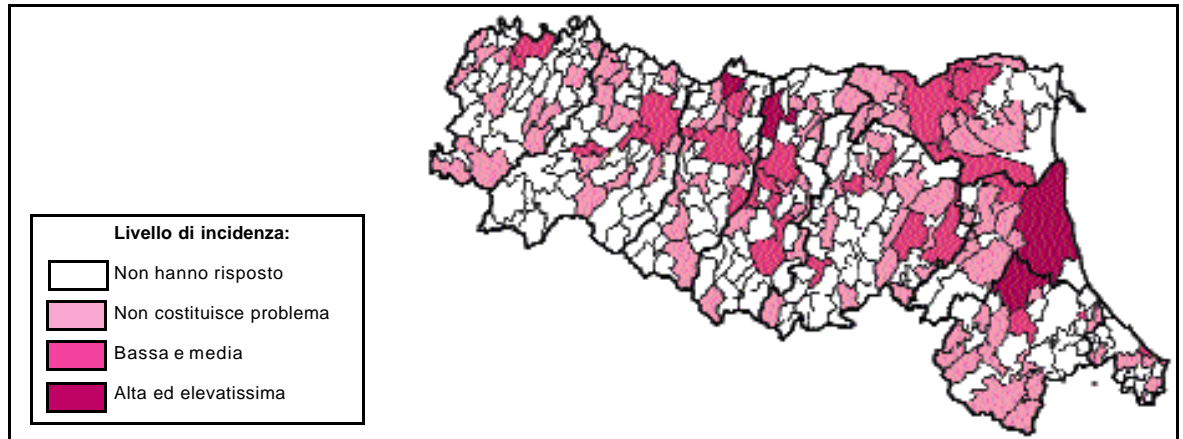


Tavola 28- Usura: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	102	75,6%	-	96	6
Bassa e media	29	21,5%	4	19	6
Alta ed elevatissima	4	3,0%	-	2	2
Totale assoluto	135		4	117	14
%		100%	3,0%	86,6%	10,4%

Mappa 6- Finanziarie sospette: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

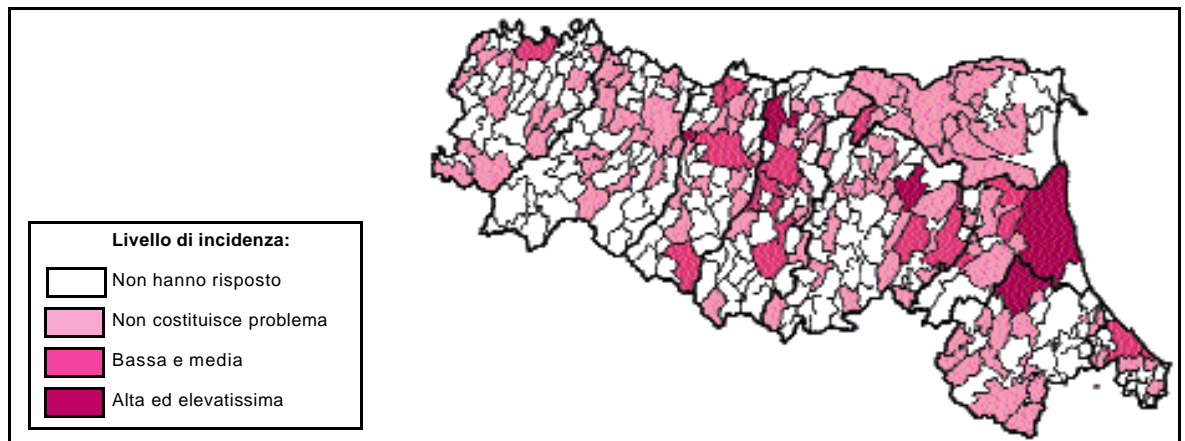


Tavola 29- Finanziarie sospette: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	112	82,4%	-	108	4
Bassa e media	19	14,0%	2	12	5
Alta ed elevatissima	5	3,7%	1	3	1
Totale assoluto	136		3	123	10
%		100%	2,2%	90,4%	7,4%



Mappa 7- Atteggiamenti oggettivamente omertosi: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

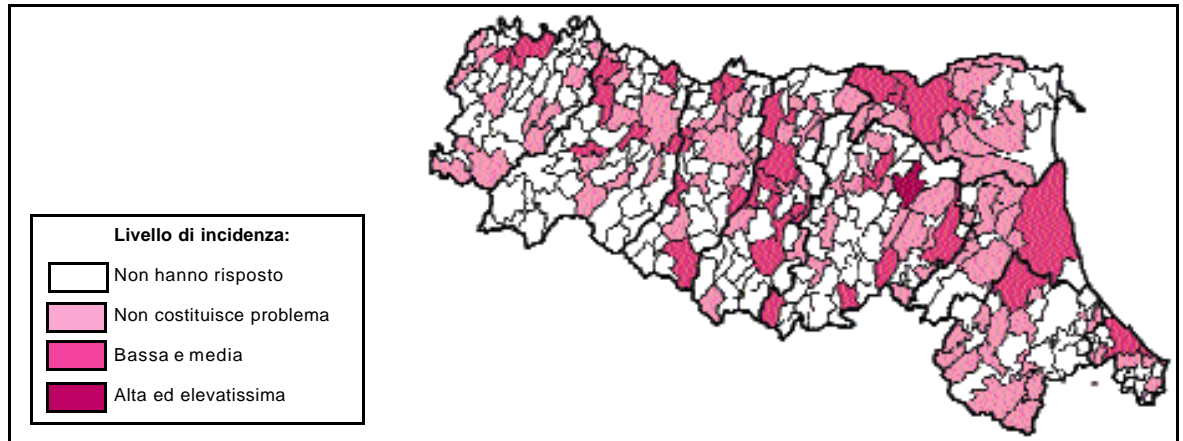


Tavola 30- Omertà: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	94	70,7%	-	86	8
Bassa e media	38	28,6%	11	22	5
Alta ed elevatissima	1	0,8%	1	-	-
Totale assoluto	133		12	108	13
%		100%	9,0%	81,2%	9,8%

Mappa 8- Intimidazioni di stampo mafioso: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

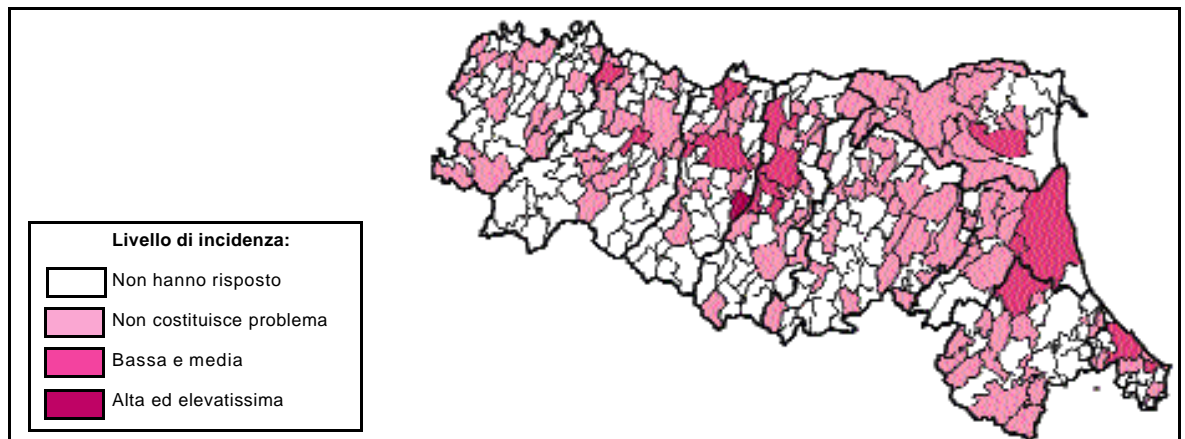


Tavola 31- Intimidazioni: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	119	86,9%	-	105	14
Bassa e media	17	12,4%	2	8	7
Alta ed elevatissima	1	0,7%	-	1	-
Totale assoluto	137		2	114	21
%		100%	1,5%	83,2%	15,3%



Mappa 9- Riciclaggio di denaro sporco: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

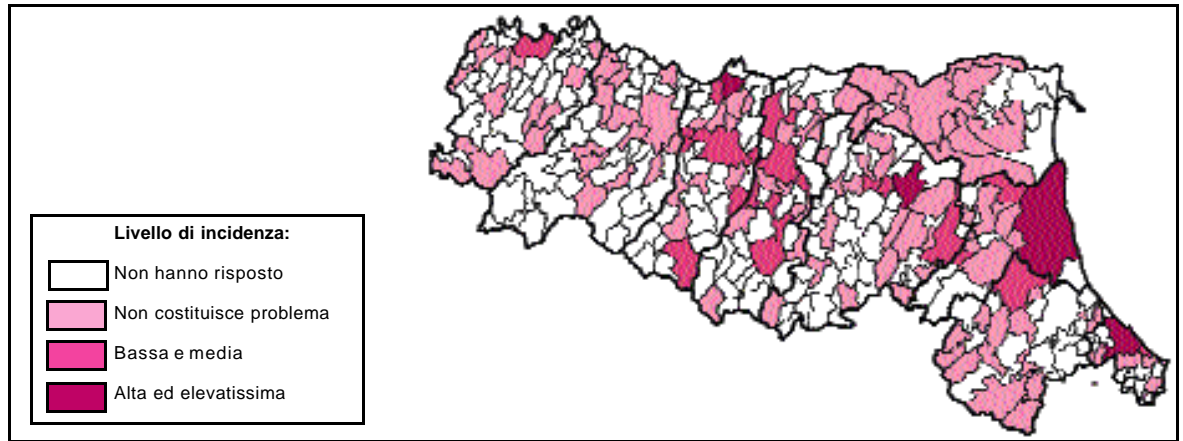


Tavola 32- Riciclaggio di denaro sporco: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	108	80,6%	-	104	4
Bassa e media	22	16,4%	3	14	5
Alta ed elevatissima	4	3,0%	2	1	1
Totale assoluto	134		5	119	10
%		100%	3,7%	88,8%	7,5%

Mappa 10- Presenze di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata: distribuzione dei comuni in base alla problematicità.

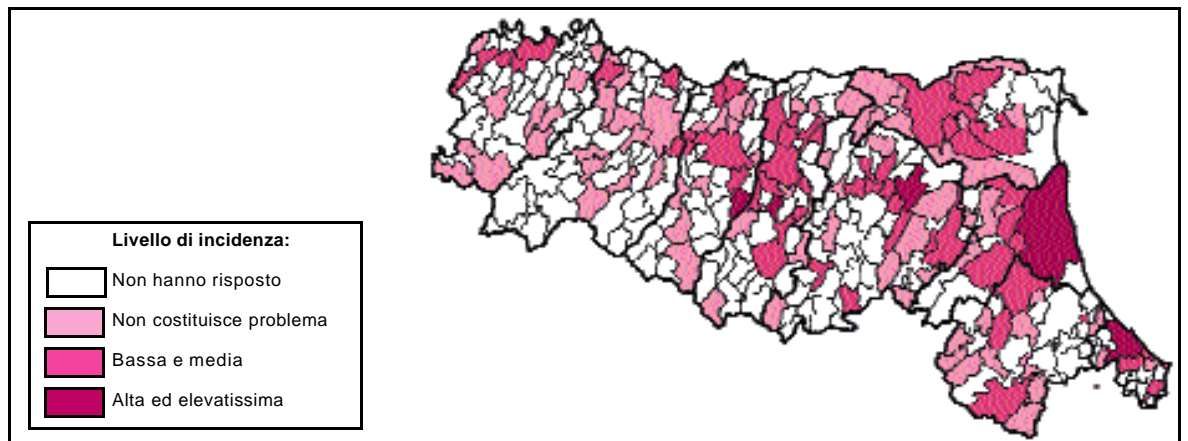


Tavola 33 - Presenza di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata: distribuzione dei comuni in base alla problematicità attuale e a sei mesi.

Livello della problematicità	Attuale		Evoluzione a sei mesi		
			In diminuzione	Stazionaria	In crescita
Non costituisce problema	78	58,2%	-	67	11
Bassa e media	51	38,1%	11	30	10
Alta ed elevatissima	5	3,7%	2	1	2
Totale assoluto	134		13	98	23
%		100%	9,7%	73,1%	17,2%



PARTE SECONDA: ALCUNI APPROFONDIMENTI TEMATICI

DISAGI E ALLARMISMO URBA- NO

A cura di *Tullio Aymone*

effettivo o presunto
aumento dei fenomeni

1. DUE PARAMETRI: ALLARMISMO E CRIMINALITÀ

criminali e dei comportamenti incivili.

Non si vuole confrontare in questa sede opinioni e dati di fatto per verificare se questo orientamento dell'opinione corrente sia giustificato. Semmai, convenuto che l'allarmismo è confermato da più studi, ciò che qui interessa è tentare di stimolare la crescita di un dibattito sul binomio allarmismo-criminalità in modo che si maturino alcuni strumenti teorici e di metodo che consentano una lettura meno empiricamente sociologica o giuridica, se non addirittura semplicemente statistico-criminologica, del fenomeno.

Le parole chiave allarmismo-criminalità, implicano infatti in sede teorica l'esplorazione di due orizzonti distinti. La prima parola è legata alla complessiva storia sociale di un paese (una nazione, una

regione, una città); alle più sicurezze ed insicurezze che in esso si producono nel rapporto fra cittadini e istituzioni e che vanno al di là del fenomeno criminale (semmai lo includono); al modo in cui i costumi mutano nel nesso che, in tempi successivi, si produce fra tradizioni e mutamento sociale. La seconda si connette, a una stratificazione di comportamenti, che in modo spontaneo od organizzato deviano dalle norme legali che regolano la vita producendo danni, paure, connivenze, antagonismi.

Ovviamente, l'incontro fra questi due orizzonti avviene nella quotidianità della vita sociale, suscitando, a causa delle questioni vitali e degli interessi materiali che tocca, forti passioni ed orientamenti di valore basati su una difesa istintiva. Proprio a causa di questa passionalità degli orientamenti, sarebbe sbagliato cercare di spiegarli riducendoli ad un confronto piatto con le statistiche sulla criminalità. Senza ricondurre le statistiche all'intreccio esistente in una realtà data fra tradizioni culturali, storia economica, politica, istituzionale ed innovazioni, si rischierebbe di non comprendere nè la natura complessa delle paure collettive, nè le risorse umane e culturali che un paese possiede ed a cui, soprattutto nei momenti di transizione (è il nostro caso rispetto alle regole politiche) deve fare appello per darsi regole di convivenza visibili, condivisibili e rassicuranti.

Da ciò si può dedurre che per comprendere



davvero l'allarmismo anziché partire, come s'usa, da un discorso sui delitti e sulle pene per arrivare agli orientamenti dell'opinione pubblica, conviene rovesciare il percorso: partire da quest'ultima e cercare di individuare i caratteri dell'eventuale allarmismo esistente per risalire la china dei fenomeni. Prendendo a prestito la terminologia dell'antropologia culturale, diremo quindi che opinione pubblica ed allarmismo sono indicatori concreti e primari di esperienze vissute nella vita materiale, ma anche di conoscenze, credenze, pregiudizi, ideologie, simbolismi, propri di una cultura. Sono quindi indicatori che vanno rapportati alle più espressioni statisticamente rilevanti del fenomeno criminale, ma non in forma diretta e ingenua.

Possiamo concordare su un punto: l'emergere del tema sicurezza in Italia è posticipato di circa un decennio rispetto agli altri paesi europei. L'asserzione è in

2. RITARDI ITALIANI

sè severa, ma la questione che ci deve interessare è come spiegare questo ritardo. Si tratta di un fenomeno strutturale, nel senso che determinati fenomeni sociali disgreganti propri delle società occidentali più sviluppate, da noi sono comparsi più tardi; oppure si ripropone il ritardo storico delle nostre classi dirigenti e dello Stato da esse gestito, nel sapere predisporre strumenti d'analisi e d'intervento adeguati ai problemi; oppure ancora, siamo in presenza di un'opinione pubblica che in passato si è cullata in una visione ideologica di una società migliore ed ora, nella bufera politica che attraversiamo, scopre malesseri per i quali prima era miope? Le visioni ideologiche vanno qui intese in senso storico lato. Includono l'arcaico mito populista degli "italiani brava gente"; quello cattolico, maturato nel secondo dopoguerra,

sulla capacità della famiglia italiana, in salute perché di base cattolica, di contrastare gli effetti negativi del diffondersi dei modi di vita statunitensi con lo svilupparsi della società dei consumi; quello comunista e socialista, che arrivava alle stesse conclusioni mettendo come antidoto al posto della famiglia, passione politica, partiti di massa, classe operaia organizzata.

Di fronte a questo argomentare, chi legge avrà compreso che per discutere di ritardi e allarmismo rispetto alla criminalità in suolo italico, si avverte l'esigenza di prendere le mosse da lontano. La causa di questa scelta è duplice. In termini teorici, perché riteniamo che la spiegazione del comportamento sociale richieda l'uso di precise categorie sociologiche, ma per capire perché certi fatti succedono, occorra collegare l'anatomia sociologica alla fisiologia storica. In termini pratici, perché riflettendo sulle tre cause di ritardo predette (strutturali, politiche, di costume) e cercando di ricondurle alla fisionomia della nostra penisola, si riporta l'impressione che non si debba parlare di prevalenze di una rispetto all'altra ma semmai di compresenze. Detto altrimenti, i tre ritardi convivono allegramente alimentandosi a vicenda; per cui, per comprenderli nelle loro specificità soggettive e nei loro nessi di reciprocità, occorre ricondurli a un'analisi che, scegliendo un preciso arco di tempo, tenti di sviluppare alcune ipotesi di lavoro.

L'arco di tempo entro cui collocare i tre suddetti ritardi, è quello di questi ultimi 50 anni, perché segna una cesura (tuttora esistente) fra le generazioni che hanno vissuto

3. CENNI DI STORIA

dittatura, guerra, liberazione e le generazioni che in fasi successive cresceranno nel



clima della ricostruzione e poi, a tutto campo, dello sviluppo della società dei consumi. Come punto di riferimento, per meglio storicizzare le presenti osservazioni che guardano al modificarsi dei costumi nel nostro paese, rammenteremo che alle spalle di quest'arco storico sta un'Italia prevalentemente rurale, sia sul piano dei modi di vita che dell'occupazione; fortemente integrata nelle sue realtà regionali, con centri urbani e capoluoghi di antica origine e prestigio e un circostante tessuto di villaggi e frazioni integrate su basi comunitarie. Questa realtà fa da sfondo a modificazioni strutturali e di costume di cui diremo poi e costituisce, nella storia del costume italiano, un'onda lunga di condizionamenti (dovuti al tardo sviluppo, nazionale prima, industriale poi: ecco che compare il ritardo strutturale con il quale il nostro paese sta facendo davvero i conti soltanto oggi).

Ovviamente, lo sviluppo neocapitalistico modifica profondamente fin dagli anni 60 i caratteri del mercato del lavoro, la stratificazione sociale, i livelli di istruzione, la morfologia urbana, il rapporto città-campagna, la vita materiale e le abitudini quotidiane. Via via, la produzione in serie di beni di consumo fruibili a livello di massa allevia fatiche ed isolamenti arcaici, ma con essa si assiste anche, oltre al modificarsi della vita materiale, al mutare del modo di intenderla. Fenomeni di importanza epocale quali l'affermarsi del modello produttivo fordista e dell'economia dominata dalle multinazionali, generano ristrutturazioni produttive, mobilità, insicurezze ed in sostanza un clima in cui perde valore l'antico lavoro qualificato, di mestiere, mentre acquista un peso materiale e simbolico sempre più consistente il mondo dei consumi.

Questo cambiamento è fenomeno di massa che tocca tutto l'occidente a partire dagli USA, ed è ben descritto da Federico Butera (1972). Mentre i padri avevano creduto

nella disciplina del lavoro, nella carriera, nella protezione sociale, i figli che non appartengono a minoranze in grado di intraprendere carriere di alto livello tecnico o manageriale, si trovano tra le mani un lavoro spesso dequalificato, insicuro, ripetitivo e mettono in crisi l'etica sociale su cui una civiltà si era costruita.

Queste osservazioni valgono forse meno per regioni quali l'Emilia Romagna: meno soggette alla dequalificazione ed alla ripetitività generate dall'applicazione del taylorismo su vasta scala, com'è avvenuto altrove; più caratterizzate da una piccola imprenditorialità di mestiere, queste mantengono alta l'etica del lavoro. In modo uguale a tutti i paesi investiti dallo sviluppo, che taluni hanno definito "capitalismo a base di massa", assumono però costumi in cui la logica consumistica occupa uno spazio rilevante.

Ci siamo soffermati sullo sviluppo neocapitalistico perché, mentre è ovvia per tutti la nuova fase storica che esso avvia sul piano economico, politico, della stratificazione sociale, è perlomeno dubbio che si sia davvero compreso il ruolo da esso giocato in campo culturale nell'orientare i comportamenti collettivi e nella formazione di quella che Kardiner e Linton, intrecciando analisi antropologica e psicologica, definiscono "personalità di base". Si pensi, al riguardo, a fenomeni sociologici rilevanti quali l'affermarsi di nuovi costumi soprattutto nell'uso del tempo libero, all'acuirsi di distanza fra le generazioni estreme, ai modi di aggregarsi di adolescenti e giovani, alle nuove espressioni di patologia sociale e psicologica e di violenza.

Si indugia su questi esempi, perché si condividono le acute osservazioni di Alain Touraine (1975) sui limiti della cultura di sinistra, di orientamento marxista o non, che non ha saputo indagare i nessi esistenti



nel capitalismo avanzato fra cambiamenti strutturali e fenomeni culturali.

Altrettanto rilevanti, ci paiono le argomentazioni di un grande psicoanalista statunitense, Erik Erikson (1974), che nel coniare il termine destinato poi a grandi fortune di "crisi d'identità" per studiare nuovi comportamenti dei giovani degli anni 60, lamentava l'assenza di una psicologia storica, capace di collegare l'analisi sui singoli casi all'insieme dei condizionamenti strutturali e culturali propri di un'epoca.

Citiamo questi autori, perché le nostre ricerche ci dicono che una delle fonti più consistenti dell'allarmismo deriva dai frequenti conflitti generazionali presenti sui territori. In linea di principio si potrebbe affermare che detto conflitto è sempre esistito. Le proporzioni che esso assume oggi nelle sue forme estreme inducono però a ritenere che sull'argomento occorrerebbe saperne di più.

D'altra parte, fenomeni rilevanti quali la crisi dei ruoli educativi di istituti preposti quali scuola e famiglia rispetto alla diffusione di norme civili; la straripante diffusione delle tossicodipendenze; l'aumento della violenza sportiva e non; l'affacciarsi di nuove manifestazioni psicotiche che vanno sostituendo le antiche manifestazioni nevrotiche figlie di società strutturate su duri principi d'autorità, sono fenomeni di tale rilevanza da non potere essere confinati entro una pur necessaria casistica individuale. Approfondire meglio questi argomenti con ricerche *ad hoc*, includendoli entro un'ottica di comportamenti generazionali comparati, sarebbe di grande interesse.

Il ritardo di analisi sui caratteri culturali del capitalismo avanzato andrebbe forse indagato in Italia con un'ottica particolare.

4. RESPONSABILITÀ POLITICHE E CARENZA DI STRUMENTI ANALITICI

Prioritariamente, bisognerebbe probabilmente tenere conto del fatto che la mancanza di cultura dello Stato da parte dei governanti che si sono succeduti non ha prodotto riforme che sapessero organizzare questo sviluppo e prevederne gli aspetti negativi oltre che quelli positivi. Ciò ha generato disagi, ma anche povertà di respiro progettuale, dirigenti poco preparati e l'impossibilità per i cittadini di identificarsi in un'immagine di società ordinata a cui integrarsi con senso di responsabilità.

Accanto a questa incultura dei governanti, occorrerebbe poi collocare sul piano dell'incapacità di interpretare le profonde modificazioni antropologiche e di costume che il paese veniva subendo sotto le spinte della modernizzazione neocapitalistica, una cultura di sinistra troppo sicura del valore delle sue categorie interpretative "strutturali"; eccessivamente vicina ad una concezione della cultura unicamente come prodotto di intellettuali.

A questo punto ci si può chiedere se l'inevitabile processo di burocratizzazione dei linguaggi politici e delle pratiche amministrative e progettuali seguito a questo stato di cose, non abbia già di per sé contribuito a generare una condizione di estraneità e di insicurezza diffusa. Collocata sul piano degli orientamenti collettivi, tale insicurezza potrebbe infine concorrere ad alimentare un fenomeno più volte denunciato in questi ultimi tempi da storici (Ginzborg, Salvadori, Tranfaglia): nonostante la produzione di altissimo livello di molti intellettuali ed artisti, l'Italia non possiede, né a livello politico né a livello di costume, strumenti culturali



adeguati per conoscersi e identificarsi nella propria soggettività nazionale. Ciò che invece pare prevalere, è una percezione scontenta e risentita del nostro insieme nazionale, ciò che rivela una soggettività individuale fragile e una percezione restrittiva e ingiusta del nostro insieme sociale, di fatto percorso da infiniti problemi ma anche assai più ricco di potenzialità e risorse di quanto il pessimismo individualistico intenda.

Partendo dalle precedenti osservazioni, si vuole ora sostenere l'ipotesi che il vuoto di egemonia culturale esistente nel nostro

5. RAPPRESENTAZIONI COLLETTIVE E OMOLOGAZIONI PROBABILI

paese venga prepotentemente occupato a livello di massa da un'informazione televisiva spesso frettolosa e tesa alla ricerca del sensazionale. Forzando un poco il discorso, si potrebbe sostenere che essa tratta con enfasi ed emozione i temi "negativi" e con linguaggio protocollare, quelli "positivi". Ora, è del tutto evidente che il potere suggestivo dell'informazione televisiva non è solo fenomeno italiano. Nel nostro paese però, questo tipo d'informazione, sommandosi al vuoto d'egemonia culturale esistente, concorrerebbe a produrre sul piano delle rappresentazioni collettive, non un arricchimento di consapevolezza sulla nostra realtà sociale, colta con sufficiente approssimazione nei suoi pregi e nei suoi limiti, ma bensì un tendenziale e in parte inconscio atteggiamento ipercritico verso la nostra realtà sociale organizzata, a qualsiasi livello essa s'esprima. Producendo un'identità nazionale debole sul piano dei valori positivi capaci di aggregare e responsabi-

lizzare gruppi e individui, detto atteggiamento genererebbe inevitabili fughe in avanti: a dir meglio, produrrebbe rappresentazioni simboliche e narrative che non corrispondono alla nostra realtà complessiva storica ed attuale, mentre sono organicamente parte di altri mondi vitali.

Formulate queste ipotesi, possiamo ora concludere che uno dei compiti del comitato scientifico di "Città sicure" potrebbe essere di verificarle, indagando in che misura talune espressioni di allarmismo derivino da un effettivo aumento di atti incivili e criminali, o dal manifestarsi di nuove tipologie un tempo inesistenti, oppure se di fronte a fatti episodici, spiacevoli ma circoscrivibili nel consueto, non venga appiccicata una simbologia e una narrativa veicolata dai mezzi di comunicazione di massa, che esprime disagi, emarginazioni, violenze, proprie del modo di vita statunitense, storicamente fino ad oggi egemone rispetto alle rappresentazioni collettive simboliche per la sua vitalità e potenza, il benessere relativo prodotto, la detenzione del monopolio dell'industria cinematografica, televisiva, discografica. Infine, indagare il complicato rapporto oggi esistente fra meccanismi di imitazione e modificazioni reali delle devianze prodotte dallo sviluppo neocapitalistico "all'americana", potrebbe portare qualche contributo in più all'annoso dibattito sul rapporto oggi esistente nei sistemi sociali sviluppati fra individualità di ciascuno ed omologazione al modello culturale vincente.

Beninteso, al fascino del modo di vita americano non sottostà solamente il pensiero comune italiano. In Italia però, questa subalternità pare presentare caratteri più sprovveduti, forse perché i ritardi strutturali e culturali di cui s'è discusso rispetto alla modernizzazione vincente hanno prodotto un bisogno di adeguamento a tutto ciò che presentandosi subito come



“moderno”, concorre a sconfiggere arcaiche condizioni d’esistenza. Qui si riaffaccia, forse, il retroterra dell’Italia rurale, provinciale e piccolo borghese, che volendo sentirsi all’altezza dei paesi “più avanzati”, si proietta tutta in avanti senza mediazioni culturali che non siano ideologiche ed utopiche, dimenticando con ciò la memoria di se stessa, delle proprie generazioni, e ottundendo la capacità di comprendere davvero conquiste e limiti di un’epoca rispetto all’altra.

Con queste osservazioni non si vuole sostenere che non ci sia nulla da imparare dai paesi più avanzati, ma semmai ribadire la constatazione precedentemente discussa, che la nostra cultura nazionale diffusa non sa compiere una effettiva mediazione fra la propria soggettività e la modernità; quindi che si consegna sovente ai fatti eclatanti e ai giudizi conclamati dall’informazione internazionale che li accompagnano.

Se questa ipotesi ha qualche valore, ciò implicherebbe l’esistenza di un clima fragile che già di per sé genera insicurezza; d’altra parte, una conferma di queste argomentazioni ci sembra di poterla ritrovare nella constatazione che la stessa nostra letteratura scritta o cinematografata è stata debole su questo terreno: è corsa dietro a narrative appartenenti ad altri mondi senza sviluppare, al di là di testi validi ma episodici, una tradizione a confrontarsi con i propri costumi e il cambiamento vissuto dalle differenti generazioni. Ciò è tanto vero che l’unica elaborazione compiuta in questo senso, a cui continuiamo nostalgicamente a riferirci, è quella di Pier Paolo Pasolini.

Per dare maggior senso a queste osservazioni e legarle direttamente agli interessi del comitato scientifico di “Città sicure”, si prenda ad esempio l’immagine di città che si è introiettata nel nostro senso comune fin dagli anni della ricostruzione e di quella di

alcuni pericoli connessi alla modernità che ne minano o minerebbero la vivibilità e la sicurezza. In linea di massima, si potrebbe affermare che nel nostro insieme, come popolo italiano, abbiamo vissuto nelle nostre cento città storiche, senza avere grande consapevolezza della bellezza e dei patrimoni che le caratterizzavano. Visto da un’ottica economica, detta consapevolezza avrebbe anche concorso, con una maggior tutela dei patrimoni e del paesaggio, alla creazione di un’offerta turistica originale ed altamente competitiva. Partecipando ampiamente ai processi speculativi che ci imbruttivano, abbiamo però esorcizzato il malessere che derivava da un cattivo sviluppo, prendendo spesso a prestito l’allarmismo generato dai disagi propri delle grandi metropoli europee e statunitensi.

Abbiamo indugiato sul terreno della memoria storica, perché riteniamo che se vogliamo comprendere l’allarmismo attuale, consistente soprattutto nelle aree urbane, dob-

6. CITTÀ AMATE, CITTÀ DEGRADATE

biamo separare le ragioni oggettive delle manifestazioni di malessere sociale, da quelle soggettive derivate dal presunto o reale aumento di criminalità. Le ragioni oggettive vanno ricercate nel fatto che ad un livello generale di aumento del benessere economico individuale, che lasciava presupporre un corrispettivo aumento del benessere esistenziale, non è seguita, soprattutto nelle aree urbane, una migliore qualità della vita. Il disagio delle città non ha bisogno di essere documentato in questa sede ed è da tempo al centro di numerose ricerche e di un grande dibattito fra urbanisti, sociologi, operatori sociali.

Si potrebbe osservare frettolosamente che



la maggiore mobilità sociale e territoriale conseguente ai mutati caratteri delle occupazioni e del mercato del lavoro, ha messo in crisi la fisionomia ed il carattere storico consolidato delle città. Tradizionalmente questo si esprimeva in una popolazione limitata (con immigrazioni modeste) ed in aree occupate e controllate da strati sociali differenti che non si mescolavano. Si trattava di una città divisa per classi sociali che presentava un tessuto di compartimenti stagni, convivenze e tolleranze, controllate direttamente dai medesimi cittadini e dalle polizie locali. In questo modo, il centro elegante, i quartieri residenziali dei ceti alti, i quartieri piccolo borghesi, quelli operai, i borghi periferici, quelli degradati, così come le aree pubbliche, presentavano caratteri precisi rassicuranti, in cui era possibile identificarsi confinando il sottoproletariato e le maggiori brutture in aree degradate circoscritte.

Il primo sviluppo industriale ha confermato e rafforzato questo carattere di classe delle città, ma il secondo, con la sua mobilità di classi, occupazioni, individui, comunicazioni, veicoli, la mette in crisi. Ovviamente questo fenomeno, che si può sociologicamente definire di metropolizzazione diffusa, si esprime diversamente nelle città e nelle nazioni a seconda dei tempi e dei modi dello sviluppo. In città quali Londra o Parigi ad esempio, il precoce sviluppo industriale, la potenza internazionale di quelle nazioni, il possesso delle colonie, la grande massa di affari che conducono ed è possibile trattare solo in aree con servizi, producono consistenti fenomeni di metropolizzazione già nella fase industriale, mentre invece in Italia (se si eccettua Milano, capitale dell'economia padana fin dal 700) cominceranno a manifestarsi visibilmente solo con lo sviluppo neoindustriale del secondo dopoguerra e le forti immigrazioni che esso causa.

D'altra parte, anche per le città italiane occorrerebbe differenziare fasi, tempi, modi. Con lo sviluppo neocapitalistico, la produzione di serie e l'immigrazione dalle campagne verso le città e dal Sud verso il Nord, città come Torino e Milano vivono drammaticamente questa fase perché essa rompe sia l'equilibrio di classe preesistente che la dimensione della città capoluogo, facendola divenire città-regione, spesso centro, senza soluzione di continuità, di una miriade di ex paesi e frazioni circostanti, prima villaggi rurali, poi quartieri dormitorio o sede conurbata di piccole industrie e artigianato indotti dello sviluppo primario.

Nelle città dell'Emilia Romagna invece, questo fenomeno è molto più contenuto e graduale. Qui certo, la maggiore vivibilità è dovuta anche ad una saggia amministrazione e ad un alto senso civico e di responsabilità dei cittadini. Bologna diverrà a questo proposito fonte di studi e di valutazioni internazionali. D'altra parte però, l'altra faccia della maggiore vivibilità è appunto riscontrabile in una maggiore gradualità del processo tendenziale di metropolizzazione, in quanto lo sviluppo, anziché concentrarsi su una città capoluogo, tende a distribuirsi a tutta la pianura, soprattutto sull'asse che da Piacenza attraverso Parma, Reggio e Modena, arriva a Bologna. Ciò genera una più estesa e distribuita rete territoriale di carattere urbano maggiormente integrato con l'ambiente circostante.

Codesto stato di cose è indubbiamente prodotto in primo luogo dal noto sviluppo economico per piccole unità produttive. Ad esso occorre aggiungere la effettiva funzione di controllo e mediazione esercitata dalle amministrazioni locali, sia per la creazione di servizi tecnici per l'impresa che di servizi sociali per i cittadini.



Codesta funzione di mediazione ed il consenso che l'accompagna, cominciano però, se non ad incrinarsi, ad andare incontro a difficoltà quando il ciclo dello sviluppo seguito alla ricostruzione, si stabilizza e la percezione di nuovi disagi e di nuove difficoltà di gestione iniziano a prendere il posto delle precedenti percezioni di conquista.

Restando ai dati generali oggettivi, ribadiamo che si tratta di disagi connessi alla crescita delle città e che ciascun cittadino di ogni parte del mondo sperimenta. I maggiori di essi sono: rumori, traffico congestionato, tempi rigidi nell'esplicazione dei più ruoli, inquinamenti, bambini confinati in casa, degrado del tessuto di relazioni di vicinato, imbarbarimento di molte aree monumentali e verdi, alti costi degli appartamenti.

Nelle città dell'Emilia Romagna, per quanto di piccole dimensioni, siamo oggi in questa fase di completamento di un passaggio verso una stratificazione sociale più ampia e più mobile che implica un uso nuovo della città. Da tutto questo si può dedurre che l'allarmismo nella Regione è attualmente alto, perché in questo momento si incrina definitivamente l'immagine introiettata della città ordinata e piacevole. Mentre da un lato, la nuova realtà pone agli amministratori problemi oggettivamente difficili da gestire, dall'altro i cittadini si comportano in modo ambivalente. Sul piano delle dichiarazioni di principio vorrebbero ordine e disciplina; su quello pratico sono poco propensi a prendersi responsabilità, spesso eludono le regole, assumendo poi atteggiamenti intolleranti, ciò che aumenta la litigiosità e il senso di vivere in un ambiente degradato.

Finora abbiamo tentato di delineare il clima di inquietudini collettive entro il quale è possibile collocare, circoscrivendo-

7. INQUIETUDINI DELLA GENTE

lo, l'aumento di allarmismo verso gli atti di pericolosità criminale. Con ciò, non stiamo dicendo che l'allarmismo sia esclusivamente prodotto da questo retroterra e lì si arresti. Indipendentemente dall'aumento o meno delle singole tipologie criminali, che altri studiosi affrontano in questo Rapporto, interessa in questa sede sottolineare due questioni.

Una prima riguarda la constatazione che il mutamento sociale ha prodotto un rimaneggiamento delle tipologie di fatti ritenuti pericolosi, per cui esistono effettive novità, che come tutte le novità suscitano allarme, un allarme che in un'area come questa non può che essere già in partenza pronto a scattare con toni non trascurabili.

La seconda osservazione, di metodo, riguarda il fatto che se vogliamo davvero indagare l'allarmismo come fenomeno antropologico in cui si intrecciano eredità culturali e vita materiale, dobbiamo partire da una indagine al massimo disaggregata di come la gente interpreta disagi, insicurezza e pericoli e come esprime l'allarmismo. Solo dopo una raccolta consistente e mirata dal punto di vista della stratificazione sociale di dati soggettivi disagregati, pare ragionevolmente possibile tentare una riagggregazione di dati soggettivi, riuscendo forse a distinguere meglio fra allarmismo determinato dalla fisionomia di fenomeni effettivamente criminali, e allarmismo determinato da fenomeni sociali più ampi di natura storica, strutturale, politica. Ovviamente con questo tipo di indagine non abbiamo in mano il fenomeno criminale nelle sue più espressioni, ma cosa la gente intende per criminalità e cosa la preoccupa.

Alcune indicazioni al riguardo, le possiamo ricavare da una prima lettura dei risultati



finora ottenuti da due ricerche sulla rappresentazione che i cittadini si danno della sicurezza urbana rispetto alla criminalità. Promosse dalle municipalità di Bologna (cfr., Pavarini, 1992; Pepa, 1993) e Modena (cfr., Ronconi, Rondinone, 1994; 1994-95); avviate in un subquartiere di Bologna (zona Barca del Qt. Reno) e in un quartiere di Modena (S. Faustino), coordinate da Massimo Pavarini e da Tullio Aymone (1992), le ricerche mirano a creare un clima di prevenzione partecipata rispetto al fenomeno criminale e si snodano in due fasi. In una prima, vengono raccolte le testimonianze individuali o di gruppo di coloro che per professione o attività sociale entrano in rapporto con il fenomeno criminale in forma diretta (polizie, vigili ecc.) o indiretta (operatori sociali, insegnanti, coordinatori di associazioni religiose, culturali, ricreative, sportive, conducenti d'autobus ecc.). Una seconda, è rivolta direttamente a un campione prescelto di cittadini intervistati a domicilio.

Limitandoci ora a un cenno, perché la discussione sarà riproposta a indagini ultimate, il lavoro di ricerca nei due quartieri emiliani permette di enucleare due aree di fenomeni "inquietanti" segnalati dagli intervistati perché sperimentati od osservati nel loro quartiere. Un'area riguarda fenomeni per così dire consueti, di cui si segnala la persistenza o un relativo aumento nel giro di questi ultimi 10 anni. Si tratta di scippi e furti negli appartamenti e su (e di) autoveicoli. I furti sono attribuiti quasi esclusivamente a nomadi minorenni, non perseguibili, od a tossicodipendenti. Ed infine un'area per così dire emergente, che desta invece moltissimi commenti riguarda:

- la tossicodipendenza, interpretata innanzitutto come siringhe gettate ovunque, pericolose soprattutto per i bambini; secondariamente come tossicodipendenti trasformati in ladri per procurarsi la dose.

- Le inciviltà, gli schiamazzi notturni, i vandalismi.

- Invivibilità e non possibile fruizione di molti giardini, parchi, piazze, nati con funzioni sociali e invasi da marginalità.

Disagi, allarmismo ed in buona parte la stessa criminalità derivano dunque le loro caratteristiche da storia, cicli strutturali, politiche attuate ed è di questo spessore

8. CHE FARE? EMILIA-ROMAGNA E POLITICHE SOCIALI

che occorre tenere conto per sviluppare una progettualità di lungo periodo, capace di essere concreta sul piano pratico, ma anche di affrontare con strategie adeguate la complessità del fenomeno e dell'insieme sociale che lo comprende.

In genere, i discorsi e le pratiche progettuali si sono mosse in questo campo in due direzioni, a seconda delle realtà, ora separate, ora coesistenti. Da un lato, hanno interpretato l'allarmismo come pura conseguenza delle azioni criminose, intendendo lo Stato come soggetto repressivo autorevole, fornito di polizie e tribunali. Dall'altro, hanno sviluppato pratiche preventive e d'intervento collegate alla funzione assistenziale dello Stato.

La pratica dei paesi più organizzati e ricchi è probabilmente un mix di questi due fattori, dovuto in taluni casi agli insuccessi della pura funzione repressiva dello Stato; in altri, all'esistenza di uno Stato con burocrazie efficienti, che inseriva il problema insicurezza nella rete consolidata delle pratiche di *welfare*.



In Italia la debolezza dello Stato e delle politiche sociali, ha condotto le Regioni e gli Enti Locali delle aree più sviluppate a programmare, per quanto economicamente e giuridicamente possibile, politiche sociali proprie.

Il caso emiliano è a questo proposito paradigmatico. Senza indugiare ora su cose note, basta accennare a titolo esemplificativo che la rete di servizi decentrati creata è ben presente nel produrre un clima d'insieme vivibile nei due quartieri messi sotto osservazione a Bologna e Modena, cosa di cui i cittadini sono ben consapevoli nel valutare la vivibilità dell'ambiente e ridimensionare l'allarmismo. Ciò che invece occorre mettere in discussione, e che gli operatori dei più settori intervistati hanno denunciato a tutte lettere, è il chiudersi degli istituti in se stessi e nelle loro pratiche. Conseguenze citate, il settorialismo degli interventi; la mancanza di progetti trasversali; la sovrapposizione di azioni, talvolta discordanti e dispersive; una conoscenza del territorio parziale, imprecisa, deformata professionalmente. Le cause di codesti fenomeni, tipici di ogni burocratizzazione, sarebbero da individuare in più fattori: nella crisi oggettiva e generalizzata, non solo italiana o emiliana, delle regole economiche e funzionali su cui poggiava lo Stato Sociale; nella difficoltà di organizzare e valutare un lavoro sociale di per sé vischioso. Per quel che concerne l'Emilia, si può aggiungere l'esistenza di una ipotesi di gestione sociale avviata a fine anni 60 che ipotizzava una collaborazione fra istituti pubblici, operatori e cittadini, organizzati in collettivi di lavoro per produrre risultati di qualità sui contenuti e nuove pratiche democratiche. A nostro avviso quell'ipotesi risultò perdente non solo per via del cambiamento di fase storica, ma perché il decentramento fu spesso burocratico-partitico; perché non si riuscì a creare sistemi visibili di valutazione del la-

voro sociale da parte degli amministratori che agissero come incentivi e selezione del personale. Perché, infine, l'appello alla partecipazione ai collettivi di lavoro avveniva su basi troppo ideologiche o spontanee che ottenevano il consenso dei già convinti, o degli innamorati dello spontaneismo populista, e il dissenso di altri, spesso tutt'altro che sprovvisti di seria preparazione professionale. Purtroppo la crisi dell'ipotesi gestionale, anziché portare a rivedere le bucce del tutto, mantenendo aperto il dialogo strategico con operatori e popolazione, ha generato la tendenza ad operare in verticale, affrontando magari scrupolosamente i settori senza però cercare collegamenti e confronti che mutuassero la loro ragione d'essere dal bisogno di conoscere in modo approfondito il territorio ed i cambiamenti intervenuti sul piano dei bisogni.

Queste osservazioni sono inevitabilmente enfatiche perché ignorano i processi innovativi avviati in questi anni da molte amministrazioni locali e dalla stessa Regione che nei suoi programmi attuali propone la trasversalità degli interventi settoriali legandoli ai territori. Nonostante l'esistenza di simili processi innovativi, dovuti a un apparato che ha saputo rinnovarsi dandosi strumenti tecnici più precisi d'un tempo, resta legittimo supporre che oggi qualsiasi progetto di politica sociale, per quanto buono sulla carta, sia destinato ad essere poco incisivo se le forze democratiche non rilanciano con energia un progetto politico-culturale esplicito di ristrutturazione concettuale e organizzativa delle politiche sociali. Tale rilancio, non va incentrato su un discorso di risorse economiche scarse, ma in primo luogo su una riorganizzazione delle logiche d'intervento in modo che riescano a valorizzare, gratificando gli operatori stessi e migliorando la qualità delle prestazioni, un grande patrimonio di risorse umane e professionali



oggi impigliato in procedure settorializzate. Ciò significa molte cose, ma semplificando molto vuol dire innanzitutto superare il vecchio assetto burocratico assistenziale, che spesso ha reso passivo il cittadino, legando i più istituti ed operatori addetti a funzioni sociali, a un disegno complessivo dove dimensione culturale, educativa, assistenziale, della sicurezza, siano compresenti e comunicanti. Il traguardo a cui collimare l'azione e il rapporto fra istituti pubblici, associazionismo, cittadini, volontariato, deve essere il territorio: una buona conoscenza del territorio può essere il primo fattore di confronto attorno a cui organizzare gli interventi mantenendo l'autonomia dei ruoli e delle competenze. Su questo terreno, è ipotizzabile che la funzione politica pratica di spezzare la rigidità denunciata dagli operatori possa essere svolta dagli amministratori. In quanto soggetti esterni ai ruoli ed alle pratiche professionali, questi possono agire come momento di coagulo di incontri, confronti, definizioni di progetti d'azione, che vedano progressivamente la partecipazione di tutti i soggetti attivi presenti sul territorio.

Una precisa indicazione in questo senso viene dai primi risultati del sondaggio sulla percezione della insicurezza rivolto agli amministratori a cui rinviamo per i primi risultati al contributo a cura di Massimo Pavarini riportato nella prima parte di questo rapporto. Durante i colloqui d'approfondimento svolti con i sindaci dei capoluoghi di provincia dell'Emilia e della Romagna, molti d'essi hanno affermato, in risposta a domande specifiche, che compito del sindaco non è farsi carico della sicurezza, ma semmai di essere informato sui problemi. Quindi, di sollecitare incontri, scambi, momenti progettuali comuni tra forze dell'ordine, operatori, rappresentanti di associazioni culturali, religiose, professionali e di categoria, ecc., in modo da favorire la nascita di un organismo assem-

bleare permanente capace di coordinare le più attività essendo ben informato sui problemi ed i tipi d'azione esistenti sul territorio. Beninteso, un percorso di questo tipo, implica anche per gli operatori profondi processi di riorganizzazione del lavoro e di ridefinizione dei ruoli, che dovranno essere affrontati innanzitutto attraverso corsi di formazione e monitoraggi *ad hoc*, ma toccheranno anche questioni di carattere sindacale certo non semplici da risolvere. Sul piano degli effetti esterni, un ruolo innovativo rispetto alla cultura dell'intervento, può però essere giocato dalla definizione di progetti agili e visibili che, per così dire, anticipino alcune manifestazioni d'allarmismo e disagio dei cittadini, informando, approfondendo questioni, proponendo azioni partecipate e verificate nel tempo.

Tanto per fare qualche esempio, più di metodo che di sostanza, riferito ai disagi più avvertiti dai cittadini elencati precedentemente, sembrerebbe un'azione culturale e psicologica di grande rilievo, aprire un percorso di iniziative miranti a un confronto aperto fra le generazioni. Con parole d'ordine tipo: "spezziamo distanze imposte!", oppure: "confrontiamo memorie e problemi", si potrebbero attivare TV locali, video, incontri, testimonianze e avviare una sorta di ricerca popolare di storia orale delle generazioni.

Un altro tema emerso con insistenza riguarda il verde attrezzato e l'importanza funzionale e simbolica attribuita a giardini, piazze, aree monumentali. Essendo non poche le aree verdi esistenti nei quartieri bolognesi e modenesi studiati, si potrebbe metterle sotto osservazione attraverso la presenza di specialisti (operatori culturali, assistenti sociali, ecc.) per avviare percorsi di attività creative e di gioco con gruppi di bambini e ragazzi, incentivando le attività attraverso monitoraggi e precisi sussidi strumentali. A titolo esemplificativo si può



fare riferimento a questo proposito a una indagine accurata di un ingegnere dei giardini e un urbanista (Ghio e Calzolari, 1961), sull'uso programmato nel tempo di parchi del nord Europa (prevalentemente Svezia e Norvegia) dove attraverso il monitoraggio di operatori sociali e genitori, si sono fatti intervenire muratori, falegnami, carpentieri, pensionati, che hanno guidato i bambini nella costruzione di capanni in legno, casette in muratura, suppellettili, ponticini su piccoli corsi d'acqua, ottenendo la partecipazione entusiasta dei bambini che hanno poi preso l'abitudine di far diventare questi manufatti sede dei loro giochi.

Questi imprecisi e frettolosi esempi hanno un puro valore indicativo, ma servono anche per riflettere sul fatto che forse una delle cause delle nostre inquietudini attuali, va individuata in un eccesso di tecnicizzazione del comportamento e dei ruoli per fini produttivistici, che tende a passivizzare la persona, creando di fatto, anche se non volutamente, vuoti relazionali e solitudini. Di questo pericolo era ben consapevole un grande psicoanalista statunitense, Harold Sullivan, che già nei lontani anni 50, in una relazione a un convegno internazionale pubblicata poi anche in Italia, insisteva sui pericoli per lo sviluppo della persona e delle relazioni fra persone, dovuti ad un eccesso di produttivismo e tecnicismo (cfr., Sullivan, 1960). Va da sé che se questo condizionamento esiste, di questo ne possano soffrire maggiormente le età in formazione che richiederebbero cure e attenzioni maggiori anche di quelle d'un tempo, vivendo prevalentemente in aree urbane e in ambienti chiusi. E' un problema che ben conoscono educatori e genitori attenti. In campagna i bambini trovano facilmente da soli ambienti e oggetti per inventare giochi e storie indispensabili a quelle età. In città invece, spesso il gioco che diverte si sviluppa solo se l'adulto fornisce oggetti e individua una trama: in caso contrario i

bambini si passivizzano facilmente. Questo fenomeno è visibile nei nidi e nelle scuole elementari, ma sarebbe riscontrabile anche fra le mura domestiche se i genitori potessero sottrarre tempo al lavoro per dedicarlo ai figli.

Gli argomenti e gli esempi finora presentati, portano infine a concludere che il presupposto teorico e culturale per la progettazione di un nuovo stato sociale, debba essere basato su una ampia e approfondita valutazione dei condizionamenti materiali, culturali, psicologici che vive l'uomo moderno, reagendo ad essi con forme espressive e comportamenti sociali, individuali e di gruppo, non sempre e subito decifrabili. Ciò implica l'esigenza di non giudicare a prima vista; di osservarli e studiarli come fenomeni antropologici che su territori precisi esprimono aggregati, subculture, rituali, che non sempre corrispondono all'immagine di ordine o disordine sociale da noi ereditata da epoche ed ideologie ormai lontane. Ricorrendo a un paradosso potremmo affermare che la nostra inadeguata conoscenza dell'insieme sociale, inteso nella sua soggettività e nei suoi sistemi di relazioni, è anche dovuta al fatto che la realtà non è quella che pensavamo in partenza e nel frattempo è mutata. Detto altrimenti, ciò che oggi urge è una lettura del tessuto sociale e dei suoi comportamenti culturali, che si liberi finalmente da presupposti ideologici figli di filosofie semplificanti il sociale: o troppo ottimistiche e tolleranti (sinistra) o troppo pessimistiche e autoritarie (destra). Per intendere il sociale contemporaneo e darsi strumenti progettuali adeguati è necessario spostarsi da ottimismo o pessimismo teorizzati, verso posizioni "intermedie", documentate, più capaci di dar conto della complessità del tessuto sociale contemporaneo e della difficoltà di governarlo creando davvero partecipazione, senso di responsabilità, pratiche democratiche, integrazione.



Bibliografia

AYMONE (1984), *Politiche sociali ad un bivio: l'esperienza della sinistra italiana nelle amministrazioni locali*, in "Inchiesta" n. 66

IDEM (1992), *Un osservatorio della sicurezza a Modena*, in "Sicurezza e territorio", n. 1

AYMONE, PAVARINI (1992), *Azioni di prevenzione nel quartiere Reno*, in "Sicurezza e territorio", n. 4

BETTIN (1984), *Metamorfisi urbane*, Padova: Cedan

BUTERA (1972), *I frantumi ricomposti*, Padova: Marsilio

CHOMBART DE LAUWE (1967), *Uomini e città*, Padova: Marsilio

DUFRENNE (1953), *La personalità de base*, Paris: PUF

ERIKSON (1974), *Gioventù e crisi di identità*, Roma: Armando

GHIO, CALZOLARI (1961), *Verde per la città*, Roma: De Luca

GINZBORG (1995), *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi: società e politica 1943-1988*, Torino: Einaudi

INSOLERA (1973), *L'urbanistica*, in "Storia d'Italia", vol. 5: I Documenti, Torino: Einaudi

MARTINOTTI (1994), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna: Il Mulino

PAVARINI (1992), *Vivere una città sicura*, in

"Sicurezza e territorio", n. 1

PEPA (1993), *Vivere una città sicura*, in "Sicurezza e territorio", n. 10

RONCONI, RONDINONE (1994), *Modena: stato della ricerca*, in "Sicurezza e territorio", n. 14

IDEM, (1994-95), *Osservatorio di Modena*, in "Sicurezza e territorio", n. 17

SULLIVAN (1960), *Tensioni tra individui e tensioni internazionali*, in "Antologia di scienze sociali" a cura di Pagani, vol. 1, Bologna: Il Mulino

TOURAINÉ (1975), *La produzione della società*, Bologna: Il Mulino

I rapporti intercorrenti tra sviluppo economico e illegalità costituiscono una delle topiche tradizionali quanto principali della riflessione criminologica e sociologi-



**1. SVILUPPO ECONOMICO,
CRIMINALITÀ E
SICUREZZA.
ALCUNE PRECISAZIONI**

ca, in particolare negli USA a fare corso dalla fine degli anni trenta in poi.

**SVILUPPO
ECONOMICO E SICU-
REZZA.
I RIBASSI NEGLI
APPALTI E
L'USURA COME INDI-
CATORI DEL RISCHIO
DI
CRIMINALITÀ
ECONOMICA E ORGA-
NIZZATA**

A cura di Ivan Cicconi e Francesco Cossentino

Altrettanto può dirsi per i rapporti tra sviluppo economico e sicurezza/insicurezza. Infatti se lo sviluppo economico si caratterizza per una mobilitazione crescente di risorse umane e finanziarie, è proprio l'accreciuta mobilità di questi fattori che può mettere in crisi le forme tradizionali di controllo sociale endogeno di tipo comunitario, anche se di norma tale crisi è percepita con riferimento al movimento delle persone, piuttosto che alla circolazione dei capitali.

Ciò non toglie che anche per quanto concerne i capitali, le risorse economiche e finanziarie, il moltiplicarsi dei loro movimenti e della loro circolazione, l'anonimato crescente e la crescente virtualità del denaro, possono comportare serie difficoltà ad individuarne le origini e la formazione. E queste difficoltà possono tradursi in altrettante opportunità di illegalità.

Se l'economia della regione Emilia-Romagna si qualifica per il suo avanzato sviluppo, è ragionevole porsi allora la questione se e in che misura essa sia anche inquinata da fenomeni di criminalità economica più o meno organizzata. La domanda è appunto ragionevole e legittima, mentre non c'è ancora risposta sicura in mancanza di convincenti ed esaustive ricerche intorno a questo delicato profilo (peraltro, uno degli impegni del comitato scientifico di "Città sicure" è appunto nel senso di contribuire a colmare anche questa deficienza conoscitiva).

Ancora più complessa è poi la questione se e in che misura le opportunità economiche offerte dalla società civile emiliano-romagnole abbiano già determinato l'infiltrazione nel nostro territorio di fenomeni più o meno rilevanti di criminalità organizzata di tipo mafioso.

La criminalità economica, anche nelle sue forme più organizzate, non deve certo essere identificata *tout court* con quella di tipo mafioso, anche se è certo che molte delle attività illegali di quest'ultima hanno a che fare con reati di tipo economico.

Una seconda e distinta domanda è altrettanto ragionevole e legittima: anche se la regione Emilia-Romagna non presenta a tutt'ora fenomeni di vero e proprio controllo territoriale da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (Unioncamere, 1994), è possibile che la presenza di que-



st'ultima possa invece registrarsi sul piano finanziario, cioè della circolazione dei capitali? Un'altra domanda ragionevole e legittima, a cui però non è ancora possibile convenire su una risposta definitiva. Da qui la necessità di dare il massimo di evidenza a tutto ciò che su questo piano sia empiricamente comprovato.

Allo stato attuale delle nostre conoscenze, non possiamo che assumere l'impegno della massima attenzione. Riteniamo che una modalità utile per educare ad una cultura dell'attenzione e della vigilanza possa essere quella di individuare alcuni settori specifici di indagine assunti come indicatori del rischio di criminalità economica e organizzata.

Come indicatori del rischio, vogliamo intendere l'individuazione di alcuni fenomeni di cui sia possibile mantenere un costante monitoraggio in grado di indicarci le trasformazioni e che nel contempo possano essere assunti come spie, come segnali d'allarme di probabili trasformazioni di altri fenomeni che invece ancora ignoriamo.

Nulla più che termometri in grado di evidenziarci l'emergenza di un disagio e di un problema, anche se non in grado di diagnosticarlo con precisione.

Nella nota di approfondimento che segue vogliamo riflettere su quanto può emergere dall'osservazione attenta di due indicatori significativi nella valutazione del rischio di criminalità economica e organizzata per quanto concerne il territorio della regione Emilia-Romagna: il fenomeno dei ribassi negli appalti pubblici e quello del prestito usurario.

Dall'ultimo trimestre del 1992 ad oggi i casi di ribassi negli appalti di lavori pubblici che vanno oltre il 30% non si contano più, sono diventati quasi la norma. In

2. IL FENOMENO DEI MASSIMI RIBASSI

Emilia-Romagna la media annuale dei ribassi di tutti gli appalti affidati è aumentata in tre anni (dal 1991 al 1994) di ben il 22%. Considerando anche il tasso di inflazione ufficiale di questo periodo, ciò significa che quello che ieri veniva realizzato con un prezzo pari a 100 oggi viene realizzato con un prezzo pari a 70, dunque oggi la stessa quantità e qualità dei lavori viene realizzata con un costo che in termini reali è sceso di circa il 30%.

Dunque i dubbi espliciti espressi fin dalla primavera del 1994 dal supremo organo di controllo della spesa pubblica, la Corte dei Conti, di una presenza di capitali sporchi nel dilagante fenomeno dei massimi ribassi sono più che giustificati. La stessa Commissione antimafia nel rapporto conclusivo, sulla presenza mafiosa nelle aree non tradizionali, consegnato al Parlamento agli inizi del 1994 metteva in chiaro rilievo questo rischio. Tali denunce però non sono andate al di là di un generico quanto superficiale grido d'allarme. Certo giustificato, ma privo di riscontri scientifici e/o puntuali.

L'estensione del fenomeno, che nel corso del 1993 e 1994 ha investito praticamente tutte le gare esperite in questo periodo, non può non fare riflettere ed imporre una analisi più puntuale, pena la criminalizzazione di tutte le imprese che si aggiudicano (oggi tutte) gli appalti con ribassi oltre il 30 o 40 per cento. Il fenomeno infatti è certamente più complesso e pensare di risolverlo con il "riciclaggio" sarebbe un errore ed una pericolosa scorciatoia.

I dati a disposizione per una analisi più approfondita, purtroppo, non sono molti. A livello nazionale esiste solo un buon monitoraggio sui bandi di gara, mentre tutto quanto avviene dopo, si fonda preva-



lentamente su stime e sensazioni. La regione Emilia-Romagna è l'unica, non solo in Italia, ad avere realizzato un sistema informativo in grado di monitorare, in tempo reale, gli esiti delle gare e le imprese che si aggiudicano le stesse. Grazie a questo sistema informativo è possibile realizzare elaborazioni ed indagini che consentono non solo di conoscere in modo tempestivo e completo gli esiti delle gare e dunque i ribassi praticati dalle imprese, ma anche le imprese che si aggiudicano il lavoro, la loro provenienza e le loro caratteristiche, nonché gli andamenti e gli esiti dei lavori appaltati.

Il quadro che emerge dalle indagini approfondite realizzate da QUASCO (Qualificazione e Sviluppo del Costruire) (1994) su questi dati non è certo rassicurante. Tre sono i filoni di ricerca realizzati su questi dati e che di seguito riportiamo.

2.1. Gli appalti aggiudicati in Emilia-Romagna

Le imprese extraregionali che si sono aggiudicate appalti in Emilia-Romagna negli anni 1993 e 1994 sono 236 e rappresentano ben il 36% delle imprese che si sono aggiudicate appalti. Tre sono gli elementi che destano preoccupazione: a) la provenienza e le caratteristiche delle imprese; b) le tipologie di opere con maggiori ribassi; c) le province dove si verificano i maggiori ribassi. In tutti e tre i casi troviamo riscontri che destano particolari preoccupazioni; in sintesi la situazione è caratterizzata dai seguenti elementi:

1. nella provincia di Napoli hanno sede le imprese che si aggiudicano il maggior volume di appalti;
2. le tipologie di opere nelle quali si registrano i ribassi maggiori sono quelli nei

quali vi è una incidenza maggiore di "trasporti", "movimenti terra" e "materiali";

3. le province dove si verificano i maggiori ribassi sono quelle per le quali si presume una presenza più significativa della criminalità organizzata.

Nella classifica per provincia di provenienza, le imprese che nel 1993 e 1994 si aggiudicano un importo maggiore di appalti sono quelle provenienti dalla provincia di Napoli con 23 miliardi di appalti aggiudicati. Le imprese provenienti dalla provincia di Milano (una provincia confinante con la regione Emilia-Romagna ed una densità di imprese fra le più alte) sono solo al secondo posto con 21 miliardi. Solo al terzo posto troviamo le imprese con sede a Roma (la provincia con la più alta densità di imprese).

Come imprese provenienti da una provincia, ben più distante di Milano e di Roma, riescano a contendere questo primato a quelle che lavorano nelle province a ridosso della nostra regione è quantomeno un fenomeno da indagare. Le ragioni possono essere semplici ed ovvie; una di queste ad esempio potrebbe essere la presenza massiccia di imprese emiliano-romagnole nella provincia di Napoli, un dato dunque esattamente speculare che necessariamente determina un sistema di relazioni che possono spiegare questo primato delle imprese napoletane.

Ancora più straordinarie sono le *performance* delle imprese che provengono da province ancora più lontane da Napoli. Al decimo posto troviamo Bari con 7,2 miliardi, all'undicesimo Agrigento con 7,1 miliardi e al dodicesimo posto Matera con 6,8 miliardi. In questi casi non vi sono ragioni immediate e la risposta deve essere ricercata e verificata.

Anche le caratteristiche dimensionali di queste imprese stupiscono. Le imprese extraregionali che hanno vinto appalti nella



nostra regione sono, nella generalità dei casi, piccole e piccolissime. Nel 60% circa dei casi hanno meno di 15 addetti e nel 90% dei casi hanno meno di 50 addetti. Imprese con uno o due addetti dichiarati possono venire da Reggio Calabria o Catanzaro, Napoli o Caserta, Messina o Agrigento, Foggia o Lecce, oltre che da altre province più vicine alla nostra regione. Anche in questi casi le risposte non sono semplici e spesso impossibili se non con la verifica specifica caso per caso.

L'analisi sul valore del ribasso medio, praticato dalle imprese che hanno vinto le gare nel mercato emiliano-romagnolo, mette in luce aspetti fondamentali e qualitativi dell'imprenditoria extraregionale nel mercato regionale. I dati riscontrati dimostrano che il valore registrato per le imprese extraregionali risulta maggiore rispetto a quello riscontrato per le imprese regionali e comunque è superiore del valore della media regionale. Nei due anni esaminati, infatti, il ribasso medio praticato dalle imprese extraregionali ha raggiunto il 25,6% mentre quello praticato dalle imprese regionali è stato del 20,8%.

Il valore del ribasso medio complessivo per gli anni 93/94 è stato del 21,8%. In particolare, nei due anni esaminati il valore del ribasso medio riscontrato per le imprese extraregionali è aumentato: è passato infatti dal -24,5% del '93 al -26,7% del '94.

La tendenza dell'offerta extraregionale che utilizza un ribasso medio superiore a quello delle imprese regionali risulta essere confermata a livello provinciale.

Per la maggior parte dei territori provinciali infatti il valore del ribasso medio praticato dalle imprese extraregionali è risultato essere superiore al ribasso medio regionale e, in particolare, al ribasso medio praticato dalle imprese locali. Le province che

hanno registrato i ribassi medi più elevati risultano essere le province di Ferrara (30,87% extraregionale contro il 25,9% media imprese regionali), di Forlì (28,9% extraregionale contro il 21,26% media imprese regionali) e di Rimini (28,7% extraregionale contro il 20,35% media imprese regionali). Le province invece nelle quali il ribasso medio praticato dalle imprese extraregionali è risultato inferiore alla media regionale risultano essere le province di Piacenza (-21,07% e di Parma (-15,7%). Nelle restanti province il lavoro del ribasso medio varia da -20% a -27%. In particolare, per le province di Parma e Ravenna il ribasso medio praticato dalle imprese regionali supera quello praticato dalle imprese extraregionali.

Considerando la tipologia dei lavori, l'attenzione è rivolta in particolare modo ai ribassi utilizzati per opere di infrastrutture. Si segnalano quindi i ribassi praticati dalle imprese extraregionali per opere di smaltimento rifiuti che risultano essere di -34,1% contro il -29,6% praticato dalle imprese regionali; quelli relativi ad opere di conservazione, difesa del suolo e ambiente che raggiungono il valore di -33,03% contro -18,5% praticato dalle imprese regionali e quelli praticati per opere di interventi integrati e/o speciali il cui ribasso raggiunge il -36,68% contro il -29,53% delle imprese regionali. Fra le opere di edilizia, si segnala il ribasso medio praticato nell'edilizia terziaria che è stato di -42% contro il -17,6% registrato per le imprese regionali.

Le imprese che hanno registrato valori di ribasso medio più alti negli ultimi due anni nel mercato emiliano-romagnolo provengono dalle regioni Marche e Umbria, con un valore percentuale che supera il 30%. Le imprese che hanno registrato valori di ribasso medio comprese fra il 25% e 30% risultano provenire dalle regioni Abruzzo, Sicilia, Campania, Lazio, Puglia e Veneto;



mentre quelle con un ribasso che rientra nella fascia 21-25% provengono in prevalenza dall'area del nord-ovest d'Italia, compresa la Toscana.

Le imprese che invece hanno registrato un valore di ribasso medio inferiore alla media regionale risultano provenire per il sud, dal Molise, dalla Basilicata e dalla Calabria, per il Nord, dal Friuli Venezia Giulia e dal Trentino Alto Adige.

2.2. L'esecuzione dei lavori

Anche gli esiti registrati nella conduzione dei lavori fanno emergere alcune situazioni che possono destare una qualche preoccupazione. Soprattutto un dato clamoroso impone una particolare riflessione.

Analizzando infatti i lavori affidati ad imprese extraregionali e confrontando gli andamenti più o meno regolari (variazioni rispetto al contratto iniziale) si registrano situazioni quanto meno inattese.

Il dato piuttosto sorprendente, che contraddice la deduzione spontanea "Più è alto il ribasso, più dovrebbero intervenire difficoltà per l'impresa e più dovrebbero verificarsi ritardi e/o variazioni di costo sui preventivi", è che invece i lavori conclusi senza variazioni e quelli in corso che non hanno ancora fatto registrare variazioni registrano mediamente ribassi più alti di quelli che invece hanno subito variazioni.

Come spiegare questa apparente contraddizione? Se ammettiamo che nel campo delle imprese di costruzioni non esistono "fenomeni" che per mezzo di grandi innovazioni sui fattori della produzione riescano ad abbattere i costi, e ammettiamo che prezzi così bassi debbano derivare necessariamente dall'uso di risorse improprie (denaro, manodopera, ecc.) allora dobbiamo conve-

nire che quanto più l'impresa adotta tali mezzi impropri tanto più ha interesse che su di essa si concentri al minimo l'attività di controllo delle autorità preposte, e visto che la stazione appaltante non ha interesse oggettivo a verificare la "qualità" delle imprese ma ha il solo interesse "che l'opera venga realizzata" allora ecco che i lavori dove più alto è il ribasso d'asta più presto e meglio si concludono.

Molto spesso si registrano situazioni di variazioni già all'avvio dei lavori. Anche questi casi impongono una riflessione attenta. Tutti i casi registrati di variazioni in fase di avvio dei lavori riguardano solo imprese provenienti da regioni a rischio. Dei sei casi registrati di contratti rescissi ben cinque riguardano imprese provenienti dalla Campania.

2.3. Illegalità diffusa delle imprese

Il dato certamente più sconcertante che emerge dalla analisi delle caratteristiche e dei comportamenti delle imprese extraregionali che hanno vinto appalti in Emilia è la situazione di sostanziale e diffusa illegalità. I dati parlano chiaro e richiedono pochi commenti.

L'analisi sullo stato di attività delle imprese extraregionali esaminate mostra che non tutte le ditte sono tutt'oggi attive (86,2%), ma ben 19 imprese hanno cessato la propria attività (8,3%) o sono in chiusura per fallimento (4,1%).

Tale situazione accertata tramite la banca dati del CERVED (Società di informatica delle Camere di Commercio Italiane) non è stata mai comunicata alle stazioni appaltanti ed è una delle cause previste esplicitamente dalle norme come causa di esclusione dall'invito a fare offerta negli appalti o di rescissione del contratto di appalto.



La stragrande maggioranza dei 314 appalti presi in considerazione sono di importo inferiore ad un milione di ECU e dunque per la partecipazione alla gara le amministrazioni sono tenute a richiedere solo il certificato di iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori.

In questo documento, oltre alle categorie e gli importi dei lavori per i quali l'impresa risulta abilitata, sono riportati i nominativi del rappresentante legale e del direttore tecnico dell'impresa. L'analisi puntuale di alcuni casi campione ha fatto emergere una situazione frequente di non corrispondenza di nominativi iscritti nel certificato dell'ANC e quello, più aggiornato, della Camera di commercio. La stima attendibile fatto dal QUASCO è che questi casi riguardano una percentuale compresa fra il 20 ed il 25% delle imprese extraregionali oggetto della indagine.

Ancora più significativa è la situazione per quanto riguarda gli obblighi contributivi. Come è noto l'impresa che apre un cantiere ha l'obbligo di denunciare alla locale Cassa edile l'inizio delle attività e di versare i

contributi speciali integrativi o alla Cassa edile di residenza dell'impresa, se utilizza lavoratori ivi residente e quindi in trasferta, oppure alla Cassa edile dove si svolgono i lavori nel caso utilizzi manodopera locale (tav. n. 1).

L'indagine, realizzata in collaborazione con il sindacato dei lavoratori, ha messo in luce un andamento particolarmente preoccupante, infatti, delle 236 imprese prese in esame, solo il 24% è risultata iscritta ad almeno una delle Casse edili presenti in regione e, di quelle che sono risultate non iscritte, solo il 16% ha motivato le ragioni della non iscrizione. Quindi, la situazione preoccupante che si mette in evidenza è che più della metà delle imprese che hanno lavorato sul nostro territorio non ha aperto alcuna posizione contributiva nella Cassa edile della provincia interessata e, comunque, su tali imprese non si posseggono altre informazioni al riguardo.

L'analisi più dettagliata per regione di provenienza mostra un comportamento abbastanza omogeneo delle imprese senza che ci siano significative differenze a livello territoriale. Per quasi tutte le regioni, infat-

Tavola 1- Appalti affidati e iscrizioni alle relative Casse edili provinciali.

Provincia	Appalti affidati e iscrizioni			Totale
	SI	NO	NO motivato	
Bologna	26	64	20	110
Ferrara	2	22	7	31
Forlì	4	18	2	24
Modena	12	34	1	47
Parma	6	13	1	20
Piacenza	2	8	1	11
Ravenna	14	7	10	31
Reggio Emilia	4	16	1	21
Rimini	6	12	1	19
Totale	76	194	44	314



ti, la maggioranza delle imprese risulta non iscritta alla Cassa edile provinciale dei lavori iniziati, solo per le imprese che provengono dalla Campania e dall'Abruzzo risulta che la percentuale di quelle iscritte è maggiore alle non iscritte.

Quello che dunque emerge dalla conoscenza più approfondita delle imprese che operano nel comparto delle opere pubbliche in Emilia-Romagna è una sostanziale e diffusa situazione di illegalità dei comportamenti delle imprese che provengono da altre regioni. I caratteri di questi comportamenti illegali investono però una pluralità di fattori e non consentono di trarre alcuna conclusione univoca rispetto al rischio più evidenziato che è quello del riciclaggio di denaro sporco. Che tale rischio sia presente non vi è alcun dubbio. Di più, alcuni indici ed alcuni casi specifici ci fanno ritenere che questo non sia solo un rischio.

Quello che emerge con forza però è l'assoluta mancanza di controlli e di azioni di contrasto di tutti i comportamenti illeciti, anche di quelli più clamorosi ed accertabili, e con più certezza del riciclaggio di capitale sporco che è comunque individuabile solo indirettamente. Come ed in che misura questa accertata situazione di illegalità nei comportamenti delle imprese extraregionali si ripercuota nel sistema di relazioni economiche e nei comportamenti di tutta la struttura produttiva del settore non è facile determinarlo.

Non vi è comunque alcun dubbio che una situazione di questo tipo, accertata per un numero di imprese che rappresentano il 36% di quelle che operano nel mercato delle opere pubbliche, non può non avere riflessi e collegamenti sul comportamento delle altre imprese. Il rischio che tale situazione di illegalità dunque si estenda e da patologica diventi fisiologica è l'aspetto più preoccupante.

Il dato infatti della riduzione dei prezzi, in maniera assolutamente non giustificabile con i prezzi noti e legali dei fattori della produzione (capitale, lavoro, materiali e trasporti in particolare), riguarda ormai tutte le imprese, anche quelle regionali.

Tre sono i capitoli fondamentali che possono giustificare questa situazione (ed indurre situazioni di illegalità).

1. Si confida di recuperare il ribasso con la certezza di poter utilizzare qualche fattore della produzione (capitale, lavoro, materiali, trasporti) in condizioni di favore e/o di illegalità.
2. Si confida di recuperare il ribasso con la speranza di potere indurre o condizionare la gestione del contratto di appalto attraverso la modifica dei progetti con varianti in corso d'opera.
3. Si accetta una condizione di azzeramento degli utili o addirittura di perdita all'interno di una strategia di impresa che punta a consolidare un rapporto con un determinato committente o una determinata area di mercato.

Non è dunque un caso che le maggiori presenze extraregionali si registrino soprattutto in quelle tipologie di lavori dove si registra una maggiore incidenza di determinati fattori.

E' altrettanto evidente, di contro, come l'impresa locale invece possa confidare di più nella possibilità di indurre delle varianti oppure contrattare situazioni di azzeramento degli utili in vista di altre opportunità di mercato e/o di lavori.

Una situazione di mercato di questo tipo, congiunturale e limitata nel tempo, può non determinare situazioni di diffusione di illegalità. Tale condizione però perdura ormai da tempo e rischia appunto di esten-



dersi e di diventare fisiologica. D'altro canto le stesse imprese locali, dovendo comunque agire sulla riduzione dei costi, lo hanno fatto agendo soprattutto sulla voce più consistente e quella più debole e cioè sulla gestione della manodopera. Già su questo fronte infatti si avvertono segnali preoccupanti che vanno dalla sottostima delle ore lavorate al ricorso alla intermediazione di manodopera quando non si arriva a casi, accertati recentemente a Ferrara, di vero e proprio caporalato.

Per le imprese emiliano-romagnole, non disponendo di dati analoghi alle imprese extraregionali, possiamo infatti supporre solo un recupero dei costi prevalentemente orientato su questo fattore. Una conferma di questa tendenza ci viene sicuramente dai dati delle Casse edili operanti nella nostra regione.

Fra il 1992 ed il 1994 emerge una situazione di sostanziale stabilità sia delle imprese attive (-1,7%) che delle imprese immatricolate (+0,1%) che è in netto contrasto sia con gli operai registrati come attivi (-14,4%) che soprattutto, con le ore ordinarie denunciate dalle stesse imprese (-16,0%). L'incidenza di questo fattore nel recupero dei costi è testimoniata anche dall'aumento del *turn-over* che si registra in questo periodo che, secondo una recente indagine dell'Unioncamere, sul primo semestre 1995, è stato superiore al 20% della media occupazionale. È evidente dunque che elementi di illegalità, certi, sia pure riscontrabili solo su questo fattore, caratterizzano in modo preoccupante anche i comportamenti delle imprese emiliano-romagnole.

2.4. Oltre i lavori pubblici

Gran parte delle considerazioni svolte e dei dati analizzati riguardano il mercato dei lavori pubblici. La situazione di diffusa illegalità registrata in questo comparto limita-

to e definito, non può ovviamente essere generalizzata a tutto il settore delle costruzioni. Occorre però non sottovalutare le caratteristiche di questo settore, la sua pervasività economica e territoriale e le condizioni favorevoli che si realizzano in alcune attività di questo complesso settore soprattutto per la criminalità organizzata.

D'altra parte non si può non sottolineare il fatto che se nel mercato dei lavori pubblici, a più diretto contatto e gestione della pubblica amministrazione, si possono registrare situazioni diffuse di comportamenti illegali, la situazione negli altri settori e/o attività dove il controllo è indiretto e/o mediato i rischi diventano decisamente maggiori.

Il campo degli investimenti immobiliari ad esempio e dunque le attività di costruzione o manutenzione nell'edilizia privata, in alcune aree della regione, mentre segnalano presenze significative di capitali extraregionali sono praticamente prive di controlli e vedono una verifica solo nella fase di rilascio della concessione edilizia.

Il settore dei trasporti registra un peso decisamente crescente nel sistema di relazioni industriali anche in relazione a processi di deindustrializzazione ed esternalizzazione di processi produttivi di diversi settori industriali e del terziario. Questo dei trasporti, d'altro canto, è un settore scarsamente controllato e controllabile e dove di contro si registrano presenze consistenti della criminalità organizzata. Non è un caso che sono proprio le ditte di autotrasporto che direttamente o indirettamente controllano alcune attività fortemente esposte ai traffici illegali come quelli diffusi nel settore dei rifiuti.

I casi denunciati recentemente dalla Legambiente anche per alcune aziende pubbliche dell'Emilia-Romagna sono da questo punto di vista emblematici e riguardano aziende pubbliche di Piacenza, Bologna e Rimini che hanno affidato



appalti di smaltimento di rifiuti che a loro insaputa sono finiti in discariche della camorra e della Sacra corona unita (Legambiente, 1995).

Nè è da sottovalutare infine il fatto che sia le presenze illegali di imprese extraregionali negli appalti pubblici, che le attività collegate a questa presenza (trasporti, cave, rifiuti, investimenti immobiliari) hanno un impatto soprattutto sulle attività diffuse ed in un mercato dove è prevalente la presenza della piccola e media impresa. Dunque il rischio di una situazione di illegalità diffusa si presenta in modo ancora più drammatico.

L'usura, fenomeno antico e assai radicato nel territorio nazionale, ha acquisito ultimamente una maggiore visibilità sociale: le campagne di stampa e di denuncia, portate avanti dalle associazioni di categoria, sono sicuramente il segno di un'importante

3. L'USURA

novità, che va colta in relazione alla specificità del reato. Un reato che, come è noto, viene consumato ponendo la vittima nelle condizioni di essere complice e di assumere un comportamento omertoso e di autoisolamento.

Si tratta di un comportamento non necessariamente imposto dalla minaccia della violenza, come nel caso delle estorsioni, ma dal tipo di rapporto che lega l'usuraio all'usurato, nel quale la specifica transazione economica è fortemente condizionata dalla relazione sociale in cui esso è incorporato. Questa relazione si configura, nella prima fase, sotto forma di reciprocità generalizzata, ovvero di opportunità che viene fornita per accedere ad un prestito in un momento di difficoltà economica, quando si è nell'impossibilità di ricorrere al credito bancario. "Nel momento del bisogno"

Tavola 2 - Classificazione delle attività illegali.

Classificazione delle attività illegali	
<p>Attività di redistribuzione</p> <p><i>furti e rapine:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - opere d'arte - merci su autoveicoli pesanti - di autoveicoli - su autoveicoli - in appartamenti - in esercizi commerciali - altri furti - rapine, banche, portavalori - rapine ad uffici postali - rapine gioiellerie e altro - furti banche - altre rapine <p><i>altri reati:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - estorsioni - truffe - sequestri di persona - frodi in danno CEE 	<p>Attività di produzione</p> <p><i>contrabbando tabacchi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - trafficanti - minutanti <p><i>sfrutt. e favor. prostituzione</i></p> <p><i>gioco clandestino</i></p> <p><i>prod. e comm. stupefacenti:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - trafficanti - spacciatori <p><i>traffico d'armi</i></p> <p><i>aborti clandestini</i></p> <p><i>tangenti pagate</i></p> <p><i>usura</i></p> <p><i>ricettazione</i></p> <p><i>falsi marchi</i></p> <p><i>falsi valutari</i></p> <p><i>frodi alimentari</i></p>
Fonte G. M. Rey (1992).	

viene percepita quasi come una forma di solidarietà. E' un rapporto però che si trasforma, nel giro di poco tempo, nella forma più impersonale di scambio: la reciprocità negativa, ovvero il tentativo di ottenere qualcosa impunemente (come la rapina, la frode, il raggio). L'usuraio infatti costringe e pone l'usurato nelle condizioni di pagare interessi progressivamente più elevati.

Il fenomeno dell'usura si può tuttavia presentare sotto svariate forme, come ad esempio nella dilazione concessa per l'acquisto di beni di consumo o di investimento, i cui costi di finanziamento possono superare abbondantemente i costi medi del credito offerto dal mercato finanziario.

Il sostegno offerto dalle associazioni di categoria e di tutela dei consumatori, in termini di possibilità di denuncia e campagne di informazione, costituisce quindi un fattore assai rilevante nel rendere più visibile questo fenomeno, che opera nel som-



merso della vita quotidiana.

Al di là di questa maggiore visibilità sociale dell'usura, si pongono alcune domande: innanzitutto, i toni di allarme sono effettivamente espressione di un fenomeno assai consistente ed in aumento? Oppure questo allarme è alimentato dall'incertezza economica, particolarmente acuta in settori come quello del commercio, dove per la prima volta si sta sperimentando un intenso processo di ristrutturazione?

3.1. L'entità del fenomeno

La quantificazione delle attività economiche illegali, come è noto, presenta notevoli difficoltà: Le informazioni disponibili da fonti ufficiali sono limitate ad alcuni reati e ad alcuni aspetti dell'attività stessa. Soprattutto per le attività illegali di produzione non si ha alcuna fonte attendibile circa il numero dei reati commessi, data la natura stessa del reato (tav. n. 2).

Contrariamente infatti alle attività illegali di redistribuzione, come i furti d'auto e le rapine in banca, dove, quasi sempre, la vittima è interessata a sporgere denuncia, nelle attività illegali di produzione, come l'usura, difficilmente il soggetto che subi-

sce il reato denuncia il danno agli organi competenti. Problemi analoghi si verificano quando ci si trova in presenza di intimidazione nei riguardi della vittima, come nel caso della estorsione.

Per questi reati la difficoltà ad identificare il numero delle vittime rende ancora più approssimative le stime circa le persone coinvolte e l'entità economica del fenomeno.

Secondo diverse indagini condotte nel nostro paese (tav. n. 3), a partire dal 1990, i prestatori di credito a usura oscillerebbero tra i 5.000 (Istat, su dati del Ministero degli interni) e gli 8.000 stimati dalla Confesercenti. Queste indagini d'altra parte non forniscono un profilo di tali attività: se queste sono, ad esempio, assimilabili alla tradizionale figura del prestatore di credito a usura di quartiere, che in qualche modo possiamo rappresentare nell'ambito di rapporti di economia di vicinato; oppure nel modo più impersonale di attività di impresa, come nel caso di società finanziarie non bancarie che sfuggono alle attività di vigilanza.

Inoltre, le risposte fornite da queste indagini circa la dimensione economica dell'usura risultano assai aleatorie: le stime relative al fatturato da usura sono molto variabili, con oscillazioni da un minimo di 650 miliardi (Censis, 1991) ad un massimo di

Tavola 3 - Il giro d'affari dell'usura (Stime 1990-1994).

	Istat 1990 (a)	Censis 1991 (b)	Confesercenti 1994	Fipe 1994 (c)	Adiconsum 1994 (d)
Fatturato (miliardi)	1.300	650	10.000	18.500	
Prestatori di credito a usura (n°)	5.000		8.000		
Reddito procapite (milioni)	260		1.250		
Commercianti coinvolti nell'usura(%)			20		65 (*)

(*) il dato comprende anche la categoria degli artigiani; (a) G.M. Rey (1992); (b) Censis-Cds (1992); (c) Fipe (1994); (d) Il Sole 24ore



18.500 miliardi (Fipe, 1994).

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna non ci sono informazioni che possono fornire indicazioni e linee di tendenza, anche in modo approssimativo sul fenomeno dell'usura. Non sappiamo quindi quanto esso sia effettivamente diffuso in termini economici e di soggetti coinvolti; e se esso sia più consistente in termini di credito al consumo o di credito di impresa, ed in quest'ultimo ambito, i settori di attività economica e le classi dimensionali di impresa interessate.

Le uniche informazioni di cui si dispone sono le notizie riportate dalla stampa (dove sono emersi diversi casi che hanno interessato professionisti, commercianti, piccoli imprenditori e pensionati) e le segnalazioni della Commissione antimafia evidenziate nel quadro delle attività rivolte alla individuazione in aree non tradizionali della presenza di associazioni criminali di stampo mafioso.

In particolare, la Commissione antimafia sulla base di audizioni con i rappresentanti delle categorie economiche e sociali sottolinea che: "Particolarmente diffusa è l'attività di usura, che viene praticata a tassi molto elevati. Il fenomeno è certamente preoccupante, in una regione dove vi è una grandissima tradizione bancaria e forte presenza di istituti di credito che intervengono per coprire tutti i settori economici".

La Commissione antimafia al di là di casi segnalati dagli organi di Polizia giudiziaria nell'ambito di alcune delle attività di clan mafiosi operanti nella nostra regione, non fornisce però un quadro di evidenze che dia una dimensione, seppur approssimativa della consistenza del fenomeno di usura.

Parziali indicazioni, emergono dal Rapporto 1994 sull'usura tra i commercianti italiani (Confesercenti 1994), relati-

ve a Bologna e Forlì dove rispettivamente il 20,7% e il 12,5% dei commercianti intervistati sarebbe a conoscenza di colleghi indebitati con usurai o dubbie società finanziarie. Si tratterebbe comunque di un risultato assai modesto considerando che le due città della nostra regione si posizionerebbero, fra le 16 città esaminate, rispettivamente al tredicesimo e al quattordicesimo posto, lontano quindi dal triste primato di Napoli 83,8%, o da situazioni critiche come Genova 57,1% e Torino 50%.

D'altra parte, sulla base di una indagine condotta nella città di Bologna le risposte fornite dai commercianti intervistati non indicano un fenomeno clamoroso di usura in atto né fenomeni diffusi di violenza; ma riflettono, secondo la Confesercenti, che ha curato la ricerca, alcune condizioni di pre-usura che possono favorire il salto nel prestito usurario (Ciavatti 1994).

Le indagini che sono state condotte sulla consistenza del fenomeno dell'usura, benché in larga misura non abbiano alcuna pretesa scientifica, hanno tuttavia il pregio di fornire delle indicazioni che possono essere utili come riferimento preliminare. La mancanza di rilevazioni omogenee non consente la possibilità di effettuare confronti nel tempo in grado di fornire indicazioni sugli andamenti, per valutare se l'usura sia effettivamente un fenomeno in crescita oppure se esso sia il risultato di una maggiore visibilità sociale.

Le carenze di informazioni e di analisi sulle attività illegali testimoniano d'altra parte i notevoli ritardi della comunità scientifica ad occuparsi di questi fenomeni, nonostante lo storico radicamento nel nostro paese della criminalità organizzata, in particolare nelle regioni meridionali.

3.2. L'allarme usura



Al di là di stime più o meno attendibili non si possono trascurare le forti preoccupazioni e gli allarmi lanciati dalle associazioni di categoria che sono emerse come conseguenze di una diffusa insicurezza fra gli operatori in particolare del commercio e che hanno interessato anche la nostra regione. Tali preoccupazioni sono andate crescendo parallelamente allo sviluppo di forme di prestito ad usura più evolute che si sono verificate in relazione ai processi di finanziarizzazione, di disintermediazione del sistema bancario e alla crescita notevole di offerta di liquidità di provenienza illecita in cerca di possibili canali di riciclaggio.

Con il rapido sviluppo di società finanziarie non bancarie, in particolare dopo la metà degli anni ottanta, in assenza di normative antiriciclaggio e di una attenta regolamentazione, sono infatti aumentate le opportunità per la canalizzazione di flussi finanziari illeciti in attività legali ed illegali. In Italia le società finanziarie iscritte negli elenchi dell'Ufficio italiano cambi, erano al 15 giugno 1994, 21.874.

L'Ufficio italiano cambi ha proposto al Ministero del tesoro la cancellazione dall'elenco di 141 finanziarie perché alla data dell'11 marzo 1994 non avevano ottemperato ai dettami della legge 197/91. Nella nostra regione operano attualmente 151 società finanziarie regolarmente iscritte (ADUSBEP, 1994).

Il riciclaggio finanziario è un fenomeno di ampia portata internazionale, contro il quale, dalla fine degli anni ottanta diversi paesi in ambito OCSE, in particolare dopo la completa liberalizzazione dei movimenti dei capitali, sono impegnati in una strategia unitaria e coordinata di interventi; e nel recepire queste linee di intervento il nostro paese si è dotato di una specifica legge di

contrasto alle attività di riciclaggio (Legge 5 luglio 1991 n. 197).

L'usura oggi infatti rappresenta, come ha sottolineato la Banca d'Italia, nella sua ultima relazione, "il punto di incontro di numerose attività criminali, non solo di matrice finanziaria".

Il prestito ad usura infatti non si sviluppa solo nella forma tradizionale, comunemente raffigurata nella figura dello "strozzino", ma, come sopra abbiamo sottolineato, in forme più impersonali di attività di impresa che si configurano come il risultato di articolati e complessi reticoli di relazioni fra la criminalità organizzata e professionisti della finanza.

Il rischio che si pone è che le attività di riciclaggio possono diventare il veicolo di infiltrazione nel territorio della criminalità organizzata. L'afflusso di capitali illeciti, oltre agli effetti moltiplicativi del riciclaggio finanziario nelle attività illecite (Masciandaro, 1992), può creare rapide riallocazioni della proprietà - mediante rilevazione di imprese - , distorsioni nel funzionamento dei mercati e della concorrenza, sfiducia nelle istituzioni e un indebolimento dei meccanismi di regolazione sociale. In altri termini, si possono creare forme di controllo del territorio da parte della criminalità organizzata anche senza l'uso diretto della violenza, che tuttavia possono indebolire le condizioni di sviluppo delle economie locali. Questo è un rischio che si pone soprattutto quando queste si caratterizzano per una struttura produttiva basata su piccole imprese e per la rilevanza di settori che presentano basse barriere all'entrata in termini di conoscenze tecnologiche e di mercato.

Questi potenziali rischi sono stati fonte di preoccupazione diffusa nella nostra regione in particolare nelle aree a forte vocazione



turistica della nostra costa. Sarebbe tuttavia assai riduttivo generalizzare l'idea secondo la quale l'usura è un fenomeno in crescita perché è stato "scoperto" dalla criminalità organizzata. Ricondurre le cause dell'insicurezza solo a questo, comporta il rischio di non porre la necessaria attenzione sul lato della domanda, e quindi ai vincoli finanziari delle piccole imprese e specularmente alla rigidità dell'offerta di credito bancario, che condiziona pesantemente lo sviluppo delle piccole imprese. Al contempo, si rischia di alimentare un clima di emergenza che può indurre a fornire risposte tese solo a rassicurare l'opinione pubblica. In altri termini la complessità delle cause che generano il fenomeno dell'usura richiede un approccio più articolato della sola repressione penale.

Non si può infatti non sottolineare come, durante il ciclo recessivo dei primi anni novanta, ad esempio, fra gli operatori del settore del commercio, si sia diffuso un certo atteggiamento di paura e di allarme che tende a ricondurre l'usura, la chiusura al traffico dei centri storici o l'abusivismo commerciale, come fattori determinanti della loro crisi. Quando questi sembrano essere fenomeni di insicurezza da imputare

ai processi di aggiustamento strutturale e al loro impatto sugli equilibri economici e sociali.

Infatti l'azione combinata di una politica di disinflazione e di liberalizzazione, nella fase più acuta del ciclo recessivo ha rapidamente accelerato, nel biennio 1992-93, un intenso processo di ristrutturazione in settori, come quello dei servizi ed in particolare del commercio, che per lungo tempo hanno operato al riparo della concorrenza.

L'aumento della pressione concorrenziale da parte delle grandi catene di distribuzione ed ultimamente dagli *hard discount*, in presenza di un forte calo dei consumi delle famiglie, il più consistente nel corso del dopoguerra, se da un lato ha comportato il notevole vantaggio di attenuare il contributo del settore alle spinte inflattive, dall'altro ha indotto un'incisiva flessione dell'occupazione, soprattutto nella componente del lavoro autonomo. Si è trattato di un processo non privo di tensioni: il terziario, in particolare il commercio, per la prima volta ha cessato di svolgere la funzione di ammortizzatore occupazionale.

Tavola 4 - Occupazione per ramo di attività economica. Numeri indice: 1990=100.

	1990	1991	1992	1993	1994
EMILIA-ROMAGNA					
Agricoltura	100	91,1	88,6	82,7	86,3
Industria	100	97,4	95,4	94,9	93,9
Altre attività	100	102,9	103,7	100,3	98,4
TOTALE	100	99,7	99,2	96,6	95,9
ITALIA					
Agricoltura	100	97,8	93,9	89,6	84,5
Industria	100	99,7	98,7	96,9	94,9
Altre attività	100	102,1	98,9	95,9	94,9
TOTALE	100	100,9	100,3	95,6	94,0

Fonte: Istat.



In Emilia-Romagna, dopo una crescita del terziario che si è protratta fino al 1992, si è assistito nel biennio 1993-94 ad una brusca contrazione dell'occupazione pari a circa 5 punti percentuali (tav. n. 4) corrispondente in valore assoluto ad una perdita di 50 mila posti di lavoro.

Nel settore del commercio e dei pubblici esercizi la mortalità delle imprese è stata assai elevata: nel 1993 si è assistito ad una flessione delle imprese attive del 3,5%, rispetto al 1992, (pari in valore assoluto a -4.433 imprese scomparse) di cui circa la metà si è concentrata nel commercio al dettaglio (tav. n. 5)

L'elevato livello di indebitamento delle piccole imprese nei confronti del sistema bancario ha infatti accentuato la loro vulnerabilità finanziaria, rendendo più acuti gli effetti di contrazione del credito in fase recessiva. Un indebitamento prevalentemente spostato ver-

so scadenze del credito a breve termine che, oltre ad un maggiore costo, presenta un'elevata incertezza determinata dalla possibile revoca dell'affidamento.

La fragilità della struttura finanziaria si è quindi rivelata fortemente destabilizzante. Per queste imprese, le cui uniche forme di accesso al credito sono costituite dall'autofinanziamento e dal ricorso al debito bancario di breve termine, la politica degli affidamenti delle banche particolarmente restrittiva nel corso degli ultimi anni, si è rivelata fortemente penalizzante, contribuendo così indirettamente ad aumentare il rischio di un'espansione del fenomeno dell'usura.

Tavola 5 - Imprese attive nel commercio, pubblici esercizi e alberghi in Emilia-Romagna. Valori assoluti e percentuali.

	1992	1993	Var. %
Dettaglio	56.982	54.602	-4,2%
Ingresso	13.074	12.534	-4,1%
Intermediari	24.688	23.679	-4,1%
P.e. e alberghi	18.512	18.573	0,3
Totale	113.256	109.388	-3,4%

Fonte: Movimpresa.

Bibliografia

ADUSBEF (1994), *Bancario e parabancario in Emilia Romagna*.

BANCA D'ITALIA (1994), *Relazione Annuale*.

IDEM (1995), *Note sull'andamento dell'economia dell'Emilia-Romagna nel 1994*.

CONFCOMMERCIO (1995), *Il commercio e il turismo in Emilia Romagna*.

CONFESERCENTI (1994), *Rapporto 1994 sull'usura tra i commercianti italiani*.

LEGAMBIENTE (1995), *Rifiuti SPA, Il caso Emilia-Romagna, Rapporto di ricerca*.

REY (1992), *Analisi economica ed evidenza empirica dell'attività illegale in Italia*, in Zamagni



(a cura di) "Mercati illegali e mafia", Bologna: il Mulino.

MASCIANDARO (1992), *Analisi economica della criminalità, teoria della regolamentazione e riciclaggio finanziario*, in Zamagni (a cura di), "Mercati illegali e mafia", Bologna: il Mulino.

QUASCO (1994), *Il massimo ribasso*, Rapporto di ricerca, quaderno n. 21.

CIAVATTI (1994), *Usura, commercio ed altro*, in "Sicurezza e territorio", speciale supplemento al n. 17.

Dal secondo dopoguerra ad oggi, il ruolo, le competenze e le caratteristiche delle forze di polizia hanno conosciuto un progressivo adattamento alle esigenze del governo della sicurezza. Questo adattamen-



1. CONTINUITÀ, ADATTAMENTI E LACUNE NEL GOVERNO DELLA SICUREZZA

to continuo non ha però cancellato molteplici elementi ed aspetti di continuità col passato, a cominciare dall'assenza di defi-

LE FORZE DI POLIZIA NEL GOVERNO DELLA SICUREZZA A LIVELLO LOCALE

A cura di Salvatore Palidda

nizione del concetto di governo della sicurezza. Come vedremo oltre, malgrado le innovazioni importanti di questi ultimi anni, la normativa italiana in materia resta ancora lacunosa. A queste lacune si aggiungono purtroppo vari limiti che riguardano la parziale applicazione della legge di riforma del 1981, la scarsa modernizzazione delle strutture, la sovrapposizione di innovazioni che non sempre hanno prodotto i benefici auspicati.

Secondo la normativa vigente, il primo responsabile della sicurezza interna è il governo. Ogni anno il Presidente del consiglio dei ministri è tenuto a presentare un rapporto sullo stato della sicurezza del paese. Il Parlamento esercita la sua facoltà

2. LA NORMATIVA E LA REALTÀ

di controllo politico dell'operato dell'ese-

cutivo sia attraverso l'apposita commissione parlamentare, sia nei dibattiti di ciascuna delle due camere o a camere riunite. Da notare che in Italia il dibattito sulla politica della sicurezza è stato sempre episodico, cioè limitato a fatti eccezionali o emergenze particolari che peraltro hanno poi condotto alla creazione di apposite commissioni parlamentari (antimafia, stragi, terrorismo, loggia P2 e servizi deviati, ecc.). Di fatto le varie questioni inerenti la sicurezza a livello locale non sono mai state oggetto di dibattito parlamentare, nè di dibattiti in sede di commissione formalmente deputata ad occuparsi della sicurezza interna. Da notare anche che mentre le Commissioni difesa o giustizia hanno esercitato un certo controllo anche con visite alle caserme, alle esercitazioni militari o alle carceri, la Commissione affari dello stato e interni non ha mai visitato una prefettura, una questura, o altre strutture delle forze di polizia. Questo limite sembra dovuto all'assenza di una cultura del governo della sicurezza. In una prospettiva di sviluppo del governo della sicurezza che induce a spostare continuamente l'attenzione sulle emergenze o sui fatti a livello locale è dunque auspicabile che i parlamentari eletti nella regione acquisiscano le competenze necessarie per esercitare il ruolo che a loro compete in merito al controllo politico del governo della sicurezza locale, in accordo con i membri degli enti locali.

La normativa che disciplina il governo della sicurezza a livello locale è definita dalla legge 121 del 1° aprile 1981 ("Nuovo ordinamento dell'amministrazione delle pubblica sicurezza"), cioè la legge comunemente intesa come la "Riforma della polizia", avendo sancito la smilitarizzazione della stessa e la concessione dei diritti sindacali ai membri di questa istituzione.

Questa legge attribuisce al Ministro dell'interno i poteri di "autorità nazionale



(politica) di pubblica sicurezza e dunque la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica "(art. 1). Dal punto di vista tecnico-operativo, l'autorità nazionale di P.S. è attribuita al capo del Dipartimento della pubblica sicurezza, che è anche capo della Polizia di stato. Tuttavia, nei fatti ogni forza di polizia beneficia di una autonomia relativamente importante. Solo la Polizia di stato dipende direttamente e organicamente dal Dipartimento di P.S., invece l'Arma dei carabinieri dipende dal Ministero della difesa, la Guardia di finanza dal Ministero delle finanze, la Guardia forestale dal Ministero dell'agricoltura, la Polizia penitenziaria dal Ministero di grazia e giustizia. Sono solo queste cinque ad essere definite dalla legge forze di polizia mentre lo stesso testo ignora le Polizie municipali che dipendono ciascuna dal proprio comune in base alla legge del 1986. A queste polizie "pubbliche" si è recentemente aggiunta in alcune regioni, ma ancora a livello embrionale, la polizia provinciale che dipende dalla Provincia.

La subordinazione delle forze di polizia alle autorità di pubblica sicurezza sopra citate riguarda solo tutto quanto concerne l'ordine e la sicurezza pubblica, ossia il controllo politico, il mantenimento dell'ordine pubblico propriamente detto, il controllo del territorio, la prevenzione e il contrasto della criminalità. Invece, nel momento in cui i membri delle forze assumono la funzione di polizia giudiziaria sono subordinati all'autorità giudiziaria.

A livello regionale la legge n. 121 non prevede alcuna figura con competenze di autorità regionale di P.S., ma solo che il Prefetto tenga "informato il commissario del Governo nella regione sui provvedimenti che adotta"; è assolutamente necessaria una nuova normativa che definisca ruoli e strutture inerenti il governo della

sicurezza a livello regionale, obiettivo indispensabile per la gestione di problemi di sicurezza locale che di fatto tendono a spostarsi continuamente da una zona all'altra se prevale una prassi particolaristica comunale o provinciale.

All'interno delle strutture delle forze di polizia solo la Criminalpol ha una competenza sul territorio regionale limitatamente al suo ruolo istituzionale che è quello della lotta alla criminalità organizzata.

L'Arma dei carabinieri e la Guardia di finanza, come le altre forze armate, hanno strutture regionali o anche interregionali che hanno però una funzione organizzativa-amministrativa interna, ma non riguardano il loro ruolo nel governo della sicurezza a livello regionale.

I Reparti mobili della Polizia di stato (cioè l'ex-Celere) sono strutture dislocate in quasi tutte le regioni, in particolare con sedi nei capoluoghi regionali, e sono impiegati solo per la tutela dell'ordine pubblico e per esigenze di pubblico soccorso.

Questi reparti possono essere impiegati per tali esigenze in qualsiasi regione con apposita autorizzazione del capo della polizia. Ad essi si affiancano anche unità dell'Arma dei carabinieri. E' comunque abituale che i reparti mobili siano impiegati innanzitutto nella stessa provincia o regione dove risiedono e a volte anche in operazioni più o meno straordinarie, per il controllo del territorio.

E' invece a livello provinciale che sono definiti i ruoli e le strutture della gestione della sicurezza. Questi ruoli dipendono direttamente dal Ministero dell'interno, dal Dipartimento della P.S. e, di fatto, dai rispettivi comandi nazionali nel caso dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria e della



Guardia forestale.

La generica definizione dei compiti e della composizione dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica (C.P.O.S.P.), oltre alla vaga definizione della gerarchia delle autorità provinciali, ha ridotto quest'organismo, per molto tempo e in alcuni casi ancora oggi, ad una esistenza virtuale, cioè senza ruolo effettivo. Nei fatti, l'autorità esercitata dal Prefetto nel campo del governo della sicurezza sembra dipendere molto dalle sue capacità professionali, dal suo carisma e dalla possibilità di buoni rapporti personali con il Questore e i Comandanti delle altre forze.

E' infine solo dalla fine degli anni '80 che il Ministero dell'interno e il Dipartimento della P.S. provvedono ad una serie di misure e decreti destinati a favorire l'adattamento delle strutture e delle forze alle necessità del governo della sicurezza a livello locale. In effetti, da un lato diventa urgente evitare le sovrapposizioni, gli sprechi e la concorrenza incontrollata, a volte tragica tra le forze di polizia; d'altro canto le emergenze e le pressioni locali impongono un'adeguamento ad esigenze fino ad allora ignorate, ossia le esigenze di governo della sicurezza a livello locale, soprattutto nelle agglomerazioni urbane.

E' da allora che nelle Questure delle città più importanti viene creato l'U.P.G. (Ufficio prevenzione generale), come ufficio di livello divisionale; alle dipendenze di quest'ufficio sono sottoposti la Centrale operativa che gestisce in particolare il servizio del 113 e le volanti sino ad allora alle dipendenze delle Squadre mobili. Successivamente viene diramata la direttiva inerente l'istituzione dei Piani di controllo coordinato del territorio (P.C.C.T.), con l'intento di evitare che le volanti e le radio-mobili dell'Arma dei carabinieri si trovino

a svolgere lo stesso ruolo, nello stesso momento, sullo stesso luogo e per pianificare in modo più razionale l'impiego di queste nelle operazioni di controllo del territorio prima considerate straordinarie, ma via via divenute abituali.

Vediamo ora più in dettaglio come si esplicano le varie funzioni delle forze di polizia ed in particolare l'evoluzione di quelle riguardanti il governo della sicurezza urbana che hanno conosciuto un'importante sviluppo in questi ultimi anni.

E' questa la più antica ed importante funzione attribuita innanzitutto alla polizia (prima con l'ufficio politico, poi con la D.I.G.O.S.), ma anche all'Arma dei carabinieri (con i nuclei investigativi). Essa con-

3. IL CONTROLLO POLITICO

siste nella continua raccolta di informazioni sulle organizzazioni, i movimenti e gli elementi attivi che svolgono un ruolo socio-politico significativo dal punto di vista del consenso che riscuotono tra la popolazione locale e/o dal punto di vista dei rischi che possono determinare all'ordine politico costituito. A questa attività di costante raccolta di informazioni, si accompagna anche il controllo delle persone o delle situazioni che costituiscono o possono creare pericolo. Com'è noto si tratta di un'attività che spesso può incrociarsi o sovrapporsi con quella dei servizi segreti, ma anche con quella delle nuove strutture speciali riguardanti il contrasto di forme specifiche della criminalità politica (vedi, antiterrorismo) o del crimine organizzato (vedi, D.I.A., R.O.S., S.C.O., G.I.C.O.). E' importante notare che l'attività del controllo politico ha bisogno di raccogliere le informazioni che possono



derivare dall'attività corrente delle altre strutture di polizia ed in certi casi deve evitare che questa attività possa disturbare investigazioni o operazioni in corso.

L'Emilia-Romagna è stata sempre una regione in cui il controllo politico sembra essere stato dominato dal pregiudizio negativo nei confronti della collocazione a sinistra della maggioranza dell'elettorato. I residui di questo pregiudizio sembrano talvolta ancora forti, benchè ormai del tutto ingiustificati. Una migliore conoscenza, relazioni formali ed anche informali più intense tra dirigenti delle forze di polizia ed amministratori locali potranno senz'altro contribuire ad una collaborazione indispensabile al controllo politico, nel rispetto delle norme dello stato di diritto democratico. Ciò appare ancor più necessario se si tiene conto che questa regione è stata e continua ad essere vittima di trame eversive. Le autorità locali hanno il diritto legittimo di chiedere un risanamento democratico delle strutture delle forze di polizia destinate al contrasto dei fenomeni eversivi che probabilmente riguardano connivenze dirette ed indirette tra parti della massoneria, frazioni deviate dei servizi segreti, criminalità organizzata ed anche frange di estremismo nazi-fascista.

Il campo dell'ordine pubblico propriamente detto riguarda il controllo di ogni sorta di comportamento e atto in cui siano coinvolte più persone, affinché si svolgano nel rispetto della normativa vigente. Questa

4. LA GESTIONE DELL'ORDINE PUBBLICO

prevede in particolare che ogni azione svolta in pubblico sia autorizzata dall'autorità competente e dunque vieta ogni azione non autorizzata. A partire dagli anni '80 la poli-

zia italiana ha quasi sempre adottato il modello di gestione dell'ordine pubblico come "tecnica della negoziazione"; si cerca cioè di evitare lo scontro, privilegiando l'intesa con i *leaders* dei manifestanti.

In quest'ultimo decennio, è il controllo delle tifoserie che ha richiesto la stragrande maggioranza delle ore, degli uomini e dei mezzi impiegati in funzione di ordine pubblico. Seguono poi i vari tipi di lotte sociali. Continuano invece a destare tensione - benchè in forte calo - i centri sociali autogestiti. Infine, la "novità" di questi ultimi anni riguarda le cosiddette emergenze attribuite all'immigrazione o alle crisi della sicurezza urbana. E' dunque a proposito di quest'ultimo aspetto che si è creato una sorta di campo ambiguo in cui le questioni di ordine pubblico si confondono con quelle del controllo del territorio e del contrasto dell'insicurezza urbana. Da notare che questo fenomeno sembra marcare soprattutto le città del centro e del nord, mentre in quelle del sud prevale l'attenzione nei confronti della criminalità organizzata. Ed è nel sud che si è ritornati al ricorso all'esercito in funzione di ordine pubblico e di sicurezza interna, ricorso che era stato quasi del tutto eliminato come esplicito segnale di maturità democratica del paese. Non va però trascurato che in alcuni casi, anche in certe realtà del nord, alcune forze hanno invocato l'uso dell'esercito in funzione di governo della sicurezza pubblica.

In Emilia-Romagna, la gestione dell'ordine pubblico appare meno problematica che in altre regioni. Merita comunque un'attenzione particolare il monitoraggio di certe componenti estreme delle tifoserie. Va invece inquadrato nel campo del controllo del territorio e del contrasto dell'insicurezza urbana il pericolo che il cortocircuito tra vari problemi sociali possa diventare problema di ordine pubblico.



E' in questo campo che s'è prodotta in Italia la più forte proliferazione di strutture di polizia con conseguenti ed inevitabili sovrapposizioni e sprechi. In effetti, l'articolazione indispensabile (benchè necessariamente indiretta) tra le strutture

5. IL CONTRASTO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

speciali preposte al contrasto della criminalità organizzata da un lato (D.I.A., S.C.O., R.O.S., G.I.C.O.), e le strutture tradizionali (Criminalpol, Squadra mobile, ma anche ogni altra struttura che avvia un'attività investigativa in questo campo) è spesso lacunosa. Come lamentano tanti operatori, questa lacuna impedisce un'attento ed efficace monitoraggio dell'andamento della criminalità organizzata ed in particolare delle sue continue riproduzioni, con sempre nuove combinazioni con attività legali. Questo monitoraggio implica anche la raccolta di tutte le informazioni utili che possono derivare da ogni tipo di attività che le forze di polizia svolgono sul territorio. Tra queste non va peraltro trascurata l'attività delle stesse polizie municipali. E' ovviamente inevitabile che l'attività investigativa implichi una forte discrezionalità ed il massimo di segretezza, ma dovrebbe essere anche favorito l'apporto che ogni struttura di polizia può dare al contrasto della criminalità organizzata. E' anche opportuno che le forze di polizia a livello locale non siano interamente assorbite dalle cosiddette questioni di insicurezza urbana a scapito dell'attività di controllo necessaria alla lotta alla criminalità organizzata.

E' dunque in questo campo che si sono

avute le principali innovazioni nell'agire delle forze di polizia a livello locale. In passato, ma ancora ora in molte città, è innanzitutto l'Ufficio di gabinetto della Questura che si occupa direttamente di

6. IL CONTROLLO DEL TERRITORIO E IL CONTRASTO DELL'INSICUREZZA URBANA

questo campo, sia per quanto riguarda le direttive impartite all'U.P.G. (113 e volanti), sia per la pianificazione delle operazioni di controllo del territorio in intesa con le altre forze di polizia nel quadro della attività del C.P.O.S.P., o anche a prescindere da questo organismo.

Da parte loro, nelle grandi città, anche l'Arma dei carabinieri, il corpo della Guardia di finanza e la Polizia municipale hanno ciascuno una propria centrale operativa ed una sezione di pronto intervento. Da notare che in nessuna città d'Italia s'è ancora creata una sala operativa comune tra le forze di polizia (eventualità evocata dall'art. 21 della legge 121/81).

Nelle agglomerazioni urbane (comprese spesso le periferie più lontane dal centro) i numeri telefonici per richiedere il pronto intervento o per segnalare reati in atto o appena avvenuti o pericoli per la sicurezza o anche per soccorso a cittadini in diffi-

7. LA GESTIONE DELLA DOMANDA DI SICUREZZA

coltà sono il 113 (Polizia di stato), il 112



(Carabinieri), il numero della Guardia di finanza, il numero della Polizia municipale, il 118 per il soccorso sanitario ed infine il 115 per i Pompieri. Nelle zone rurali, c'è sempre un numero di telefono che fa capo alla stazione dei Carabinieri o al commissariato di P.S. più vicini (anche in queste zone si prevede l'attivazione del 113, del 112, del 115 e del 118, per cui sarebbero poi le centrali operative corrispondenti a questi numeri che sceglierebbero chi mandare, poichè in certi casi e soprattutto a certe ore, le stazioni dei C.C. o i commissariati locali non sono in grado di assicurare alcun intervento, che invece potrebbe essere assicurato da pattuglie in movimento anche nelle zone rurali).

Da quando sono stati istituiti, le chiamate al 113 ed al 112 sono aumentate senza interruzione, con crescita particolarmente importanti nel corso di questi ultimi 5 anni. Il fenomeno sembra riguardare soprattutto le grandi agglomerazioni urbane del centro e del nord.

Tuttavia, alcuni elementi ancora non abbastanza verificati, farebbero pensare che nei capoluoghi di provincia emiliano-romagnoli l'andamento di questa crescita di domanda di sicurezza non è lo stesso che in Toscana, in Piemonte, in Lombardia, in Liguria o in Veneto. Sembra infatti che in Emilia-Romagna la domanda di sicurezza che riguarda problemi di controllo del territorio si rivolga anche ai sindaci e alle polizie municipali. Ma c'è anche una domanda che si rivolge solo alle forze di polizia dello stato come pure la domanda indirizzata a tutte le varie autorità locali (soprattutto quando si tratta di esposti o lettere di abitanti di un condominio o di un quartiere).

Rinviando ai risultati di un'apposita ricerca che il progetto "Città sicure" della Regione sta per avviare, ci limitiamo qui a

segnalare che sinora la domanda di sicurezza rivolta alle varie autorità locali non è stata mai oggetto di studio. E' evidente che solo da un'attenta analisi della dinamica di questa domanda si possono meglio individuare le risposte adeguate alle paure e al sentimento di insicurezza, siano essi dovuti a realtà effettive di devianza e criminalità oppure a minacce immaginarie alla sicurezza delle persone e delle cose, che in ogni caso meritano attenzione per evitare che diventino fenomeni di panico collettivo.

L'analisi della domanda di sicurezza e della realtà effettiva dell'insicurezza implicano innanzitutto una lettura analitica soddisfacente della realtà locale ed il coordinamento tra le varie autorità locali destinate di tale domanda. Questa lettura analitica implica l'uso di strumenti teorici appropriati di cui il sapere professionale delle autorità e degli operatori di polizia deve dotarsi, facendo ricorso anche all'apporto di scienziati sociali.

E' poi la teoria del governo della sicurezza locale che dovrebbe permettere di individuare le risposte adeguate. I principali elementi di questa teoria possono essere definiti nel modo seguente:

a) il governo della sicurezza locale fa parte del ed è subordinato al governo politico locale;

b) occorre innanzitutto operare per separare i problemi che competono al governo della sicurezza locale dai problemi che competono ad altre branche del governo politico locale.

In altri termini ogni qualvolta l'operatore delle forze di polizia è sollecitato ad affrontare un dato problema, deve limitarsi al rispetto rigoroso delle competenze che sono quelle della prevenzione e repressione di polizia, mentre deve sollecitare l'inter-



vento di altri operatori istituzionali per tutto ciò che esula dalle competenze (ad esempio, degrado urbano, disfunzionamento nei servizi pubblici, problemi di minori, di nomadi, di immigrati, di persone anziane, di malati mentali, di devianza giovanile ecc.). Com'è noto sono spesso l'assenza o l'inefficienza o i disfunzionamenti nelle risposte ai vari disagi del quotidiano urbano che inducono a trasformare questi in preoccupazioni per la sicurezza e richieste di intervento da parte delle forze di polizia. La crisi della socialità tradizionale, della convivialità, delle capacità di auto-disciplinamento della società locale, delle mediazioni tradizionali dei conflitti e dei litigi, del controllo sociale endogeno che non impediscono alla semplice devianza minorile o giovanile di sconfinare nella delinquenza, sono i fattori base di riferimento delle difficoltà del vivere urbano. Sono appunto questi fattori prodotti dai mutamenti economici, sociali, politici e culturali dell'attuale congiuntura che tendono a "fare cortocircuito" e trasformarsi in problemi di insicurezza. Le forze di polizia non sono nè in grado, nè in dovere di risanare una tale dinamica perversa, ma il loro ruolo è decisivo per evitare che questa dinamica conduca ad esiti assai pericolosi quali le mobilitazioni securitarie. In effetti, le forze di polizia si trovano nel dovere di intervenire per evitare la spirale perversa del panico collettivo, ma allo stesso tempo devono evitare di incentivare la crescita incontrollata della richiesta di sicurezza, articolando il loro intervento con quello degli operatori delle altre strutture. Come insegnano varie esperienze passate e recenti in varie città europee, laddove le forze di polizia diventano preda di scelte particolaristiche (quali l'animosità per operazioni d'immagine) finiscono poi per subire la dinamica securitaria, non riducendo la diffusione del sentimento di insicurezza. E' quindi in questa delicata separazione delle competenze e nel rispetto rigo-

roso delle norme che spesso si stabilisce la linea di demarcazione tra un governo democratico della sicurezza ed un governo securitario che conduce inevitabilmente ad una sorta di guerra tra la città fortificata ed i "dannati della metropoli" respinti "fuori dalle mura".

Contrariamente alla concezione ancora oggi prevalente nelle forze di polizia non è dal numero di arresti e di denunce che si valuta l'effettiva capacità di governo della sicurezza urbana.

8. L'ARTICOLAZIONE TRA PREVENZIONE E REPRESSIONE NELL'OPERARE DELLA POLIZIA

La prevenzione di polizia non va confusa con la prevenzione sociale benchè debba necessariamente esserci collegamento tra le due. Quella della polizia è una prevenzione che non deve neppure essere assorbita dalla sola azione repressiva, altrimenti manca alla sua stessa funzione che è appunto quella di evitare che si produca il reato e non solo di essere pronti a colpire l'autore dello stesso.

Ne consegue che l'azione di prevenzione è di fondamentale importanza per un governo democratico della sicurezza, sia perché evita il ricorso all'azione necessariamente violenta qual è quella reattiva, sia perché evita anche i costi sempre più alti che quest'ultima implica (spese processuali, carcerazioni, ecc.).

Nel campo della sicurezza urbana la prevenzione di polizia significa innanzitutto controllo del territorio, ossia osservazione analitica e costante della realtà per



monitorarne ogni significativo cambiamento che potrebbe produrre devianza e delinquenza urbana.

Quest'osservazione (che ovviamente non è la stessa cosa del semplice guardare) deve accompagnarsi necessariamente alla raccolta sistematica e analitica delle confidenze e delle informazioni.

In democrazia, la polizia dovrebbe intrattenere un rapporto fiduciario con la popolazione senza dunque avere bisogno di far ricorso al potere di coercizione o di ricatto o di minaccia o anche di scambio di favori spesso illecito, tutte pratiche tradizionali che le polizie hanno sempre più o meno usato in ragione del grado di democrazia e del consenso da parte della popolazione locale.

Ma la raccolta sistematica delle informazioni utili quantomeno in materia di sicurezza urbana è possibile solo se c'è coordinamento tra le forze di polizia, compresa la polizia municipale che spesso ha più possibilità di raccogliere informazioni, poichè può avere un migliore e più continuo rapporto con la popolazione.

Al di là del necessario adeguamento della normativa vigente in materia, appare comunque indispensabile che le autorità locali e le varie strutture delle forze di polizia favoriscano la costruzione di un effettivo coordinamento che dia pari dignità a tutte le forze di polizia nel rispetto delle norme e della ripartizione delle competenze.

Da notare che non c'è stato nessun dibattito serio sulle questioni inerenti questo decisivo campo di attività che in quasi tutti i paesi è considerato importante tanto quanto la lotta alla criminalità organizzata e la lotta al ter-

9. UN MODELLO AUSPICABILE PER IL GOVERNO DELLA SICUREZZA LOCALE

rorismo. Eppure, le esperienze concrete di varie città mostrano che non c'è affatto unanimità tra i dirigenti di polizia: c'è chi sembra privilegiare l'accentramento del controllo del territorio nelle mani dell'Ufficio di gabinetto o dell'U.P.G. a discapito del ruolo dei commissariati; c'è chi ha sperimentato il P.C.C.T. come piano del C.P.O.S.P.; c'è chi ha preferito che ogni forza di polizia agisse per conto suo; c'è chi ha detto di voler rafforzare i commissariati anziché l'U.P.G. e le volanti perché non vuole inseguire operazioni d'immagine; c'è chi di fatto sembra aver diminuito l'importanza della S.M. (Squadra mobile) e della D.I.G.O.S. a favore dell'U.P.G.; c'è chi pensa che i problemi di insicurezza urbana e di controllo del territorio sono *tout-court* problemi di ordine pubblico e che quindi vanno trattati con operazioni "militari", bonifiche, dunque con ricorso ai reparti mobili e interventi straordinari; c'è invece chi vorrebbe che l'operatore di polizia fosse un operatore sociale che si occupa del recupero del deviante (tossico, minore deviante, ecc.); c'è chi invece vorrebbe privilegiare l'intervento "a monte", cioè nelle periferie delle metropoli.

Tutte queste varie concezioni del governo della sicurezza urbana sono spesso considerate come frutto di opzioni casuali o dettate da interessi particolaristici. Ma è evidente che se questo succede è innanzitutto perché non c'è stata una precisa definizione della teoria e dell'operatività in questo campo e nessuna seria formazione degli operatori.

E' proprio l'assenza di una teoria del governo della sicurezza che rischia di lasciare l'operatore alla mercè delle pressioni



particularistiche, delle pressioni della cosiddetta opinione pubblica dominante che con il concorso di buona parte dei mass-media spesso invoca risposte securitarie/forcaiole di fronte a disagi, anomie e problemi sociali. Di fronte alla dinamica perversa dell'attuale congiuntura, alle forze di polizia è mancata innanzitutto l'analisi della realtà e dunque un'orientamento preciso per le scelte operative da effettuare.

All'operatore di polizia non è stata proposta un'analisi dell'attuale congiuntura che è di portata storica: la transizione (tra continuità e rotture) dalla società industriale alla società post-industriale, cioè la transizione da un modello di disciplina sociale e di ordine pubblico rodato in quasi un secolo e che bene o male funzionava (cfr., Chevalier, 1976; Roschè, 1993; Lagrange, Roschè, 1993; Delumeau, 1978) verso un nuovo modello che non solo non è ancora sufficientemente sperimentato, ma appare assai vago.

Il primo prodotto di questa congiuntura è appunto il cortocircuito tra i vari elementi della crisi dell'assetto sociale tradizionale, che traduce i problemi sociali in problemi di insicurezza. Il prodursi di questo cortocircuito "sicuritario" si può spiegare col fatto che nulla e nessuno lo impedisce, oppure nulla o nessuno riesce ad impedirlo, benchè si tenti di farlo, o ancora perché c'è chi spera di sfruttare il disordine per imporre il proprio ordine.

In effetti il cortocircuito si produce nel momento in cui non si riesce a dare risposte efficaci ai vari disagi, malesseri, anomie, problemi, sociali, cioè risposte che siano in grado di trattare separatamente questi vari fatti e fenomeni per impedire che finiscano per confondersi e fare miscela esplosiva con la devianza o addirittura la criminalità (cfr., Skogan, 1992; Bourdieu, 1993).

Questo si verifica innanzitutto quando viene a mancare il controllo sociale endogeno. La crisi di questo è quasi inevitabile quando una società cambia sia nel suo assetto socio-economico, che nel suo assetto politico e culturale. Cambia dunque la composizione stessa della popolazione locale e cambia il quotidiano urbano, nei suoi ritmi, nelle persone che lo vivono. Allora, il problema che si può dire stia a monte di ogni altra risposta non riguarda direttamente le forze di polizia, ma le forze politiche e sociali che devono trovare la capacità di ricostruire il controllo sociale endogeno, cioè ritessere la socialità, la convivialità, la disponibilità alle mediazioni utili per evitare che ogni banale contrasto, conflitto o litigio finisca in scontro violento.

Va notato anche che la crisi della legittimazione dall'alto, in generale la crisi dell'autorità politica tradizionale, ha lasciato le forze di polizia come orfane alla ricerca di nuove fonti di legittimazioni. Per le forze di polizia a livello locale, la prima di queste nuove fonti è il consenso della società locale (cfr., Palidda 1993; 1995). Ma spesso l'affermazione di questa nuova fonte di legittimazione, quasi come una sorta di plebiscito quotidiano, è stata favorevole alle manipolazioni del senso comune, cioè della cosiddetta opinione pubblica dominante. In quasi tutte le città (ed in Italia in termini molto più estremi che in qualsiasi altro paese) la maggioranza dei mass-media locali hanno contribuito in modo decisivo non solo nell'enfatizzare le paure giustificate o infondate della gente, le rivendicazioni securitarie spesso forcaiole, ma nel produrre anche vere e proprie contestazioni all'operato delle forze di polizia e dell'autorità giudiziaria (cfr., Palidda, 1994).

In altri termini, uno degli aspetti più frequentemente osservati nell'attuale congiuntura consiste appunto nel fatto che buona



parte delle forze di polizia hanno rischiato spesso di essere alla mercè delle pressioni del plebiscito quotidiano scritto nelle pagine locali dei giornali o nelle tv locali.

La capacità da parte delle forze di polizia di capire la congiuntura con cui si confronta, di discernere i fatti e fenomeni che vanno affrontati, cioè i soli problemi che riguardano le competenze di prevenzione e repressione, dovrebbe fare parte del sapere professionale.

Limitandoci all'indispensabile, si può dire che il sapere delle forze di polizia deve consistere in tre componenti principali:

a) una teoria generale dell'organizzazione

10. PER UN NUOVO SAPERE PROFESSIONALE DELLE FORZE DI POLIZIA

politica della società ed in particolare della disciplina sociale (teoria che fa parte della teoria dello Stato e del rapporto tra questo e la società);

b) l'insieme delle nozioni inerenti il ruolo, le funzioni, l'organizzazione, la prassi e le tecniche operative della propria istituzione;

c) il sapere specifico sulla società locale in cui si opera, cioè l'insieme delle conoscenze indispensabili per capire come funziona la società al fine di esercitare il controllo sociale necessario, ma anche con il consenso della maggioranza della popolazione.

La costruzione del sapere sulla società locale deve pertanto costruirsi attraverso:

1. l'osservazione continua ed analitica della realtà locale;

2. i rapporti fiduciari e la raccolta delle informazioni e confidenze utili;

3. il monitoraggio e l'analisi delle variazioni nella costruzione sociale della delinquenza urbana e nelle dinamiche della criminalità.

La costruzione del sapere professionale dell'operatore di polizia di oggi si produce assai poco nelle scuole di polizia ed ancora sostanzialmente si fonda sull'apprendimento per affiancamento agli anziani e sull'apprendimento nell'esperienza personale diretta. Ma, oggi, così come lo si constata anche nelle aziende, la trasmissione del sapere professionale per affiancamento del giovane all'anziano non riesce più a funzionare né a dare i frutti sperati. La cultura di base è diversa e il contesto in cui si opera non è più lo stesso; i più anziani non sono sempre in grado di adeguare la loro esperienza al contesto attuale e il giovane ha difficoltà a comunicare con gli anziani e discernere ciò che c'è di valido nei loro insegnamenti.

In realtà la formazione e l'aggiornamento professionale vanno ripensati e adattati alle esigenze attuali.

E' poi auspicabile che a livello regionale, a livello provinciale e nei comuni di una certa importanza si creino uffici studi che, con la collaborazione di operatori delle varie forze affrontino lo studio delle variazioni della devianza e della criminalità, dei risultati dell'attività delle forze di polizia, dei problemi di organizzazione e di aggiornamento della formazione professionale (è anche in questo campo che il progetto "Città sicure" della regione Emilia-Romagna potrà offrire un apporto importante per il rinnovo della professionalità



dell'operatore di polizia).

Il sapere sulla sicurezza e sull'insicurezza non può esercitarsi attraverso la semplice osservazione dall'alto o dall'esterno, ma necessariamente attraverso una continua e il più possibile capillare raccolta di informazioni su ogni segmento della società. E' dunque per questo che la polizia si è storicamente configurata come un'istituzione sociale specializzata nella raccolta e nel trattamento delle informazioni non generiche o anonime, ma utili all'identificazione di oggetti, luoghi, vittime e autori dei reati.

Si può quindi affermare che un sapere professionale valido permette:

- la capacità di discernere la natura dei problemi e le risposte che essi meritano, distinguendo innanzitutto i problemi che vanno trattati dalla prevenzione sociale da quelli che vanno trattati nel quadro della prevenzione e repressione dell'insicurezza.

- L'articolazione tra prevenzione e repressione dell'insicurezza, ossia: l'analisi delle domande di sicurezza e le risposte a queste; il controllo del territorio; la lotta alla delinquenza diffusa (evitando che questa alimenti o sia spinta nelle braccia della criminalità organizzata); la lotta alla criminalità (questa richiede particolari cautele e precauzioni, massima riservatezza e immediato rapporto con l'autorità giudiziaria); il mantenimento dell'ordine pubblico.

Infine, le forze di polizia dovrebbero essere formate a trattare con particolare rigore la comunicazione di massa per contrastare le pressioni su di essa, cioè le influenze devianti sull'opinione pubblica locale, quali l'allarmismo e le risposte securitarie.

Bibliografia

BERGER, LUCKMAN (1966), *The social construction of reality*, Garden City, New York: Doubleday and Co; (ediz. it. 1969, Bologna: Il Mulino)

BOURDIEU (ed.) (1993), *La misère du monde*, Paris, Seioè

CHEVALIER (1976), *Classi lavoratrici e classi pericolose*, Parigi nella rivoluzione industriale, Bari: Laterza

DELUMEAU (1978), *La peur en occident*, Paris: Pluriel

IDEM (1989), *Rassurer et protéger*, Paris: Fayard

DOBRY (1992), *Le renseignement politique interne dans les démocraties occidentales*. Etat de la Recherche, rapporto di ricerca, Parigi: IHESI

GLEIZAL, GATTI-DOMENACH, JOURNES (1993), *La Police, Le cas des démocraties occidentales*, Paris: PUF

GOFFMANN (1975), *Frame Analysis. An Essay on the Organisation of Experience*, Harmondsworth: Penguin

GORGEON (1994), *Police et public: représentations, recours et attentes; le cas français*, in "Dèviance et Société", vol. XVIII, pp. 245-273

HELMANN (1990), *Le policier, l'ordinateur et le citoyen*, in "Culture Technique", n. 21, pp. 174-184

IDEM (1991), *Des herbiers aux fichiers informatiques: l'évolution du traitement de l'information dans la police*, tesi di dottorato, Università di Strasburgo

IDEM(1992), *Le bertillonage et les stigmates*



de la dégenéressance, conferenza al GERN-interlabo su "The image of crime and the criminal", Max Planck-Institut fur Geschichte

IDEM (1993), *Le écriture policière et l'observation de l'homme. Le traitement de l'information criminelle du XVIIIème au milieu du XIXème siècle*, in LAZZERI, REYNIE' (eds.), Paris: PUF

JANKOWSKI (1992), *La police de proximité*, rapporto IHESI, nov. 1992, (pubblicato in "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", n. 17, 1994)

IDEM (1994), *Quello che tutti sanno. Per una discussione sul concetto di senso comune*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 1, pp. 49-77

LAGRANGE, ROCHE' (1993), *L'insécurité: histoire et régulation*, rapporto, Parigi: IHESI
MONET (1993), *Police et racisme*, in M. WIEVIORKA, (ed.), "Racisme et modernité", Paris: Editions la Découverte, pp. 307-390

MONJARDET (1985a), *A la recherche du travail policier*, in "Sociologie du Travail", n. 4, pp. 391 e ss.

IDEM. (1985b), *Police e sociologie: questions croisées*, in "Déviance et Société", vol. 9, n. 4, pp. 297-311

PALIDDA (1992), *L'anamorphose de l'Etat-Nation: le cas italien*, in "Cahiers Internationaux de Sociologie", vol. XCIII, pp.269-298

IDEM. (1993), *Sapere di Polizia e sicurezza urbana: il caso fiorentino*, DSPS-Istituto Universitario Europeo (rapporto)

IDEM (1994), *E' caduto il muro di Bologna? A proposito della "uno bianca"*, in "Nuova Polizia e Riforma dello Stato", n. 1

IDEM (1995), *Sapere di Polizia e sicurezza urbana (teoria e ricerca empirica sul caso milanese in una prospettiva comparata)*,

DSPS-Istituto Universitario Europeo (rapporto)

PALOSCIA (1992), *Polizia oltre la riforma*, Roma: Editalia

PIZZORNO (1990), *Considérations sur les thories des mouvements sociaux*, in "Politix", n. 9, pp. 74-80

IDEM (1992), *Intervento alla tavola rotonda dell'IHESI su "Polices en Europe: construction et développement"*, in "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", n. 7, pp.98-101

ROCHE' (1993), *Le sentiment d'insécurité*, Paris: PUF

SKOGAN (1992), *Disorder and Decline, Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Berkeley-Los Angeles: University of California Press

WACQUANT (1993), *Désordre dans la ville*, in "Actes de la recherche en sciences sociales", pp. 79-82

WADDINGTON (1993), *Calling the Police: Interpretation of and Response to Calls for Assistance from the Public*, Hong Kong, Singapore: Avebury-Aldershort-Brookfield

Anche in Italia come in molti altri paesi europei (cfr., Cohn-Bendit e Schmid 1994), si è imposta a partire dagli anni ottanta in poi la questione del cosiddetto "multiculturalismo". Anche in Italia cioè, l'azione



1. IMMIGRAZIONE E PANICO IDENTITARIO

congiunta di processi migratori dall'Africa e dall'Asia, e degli sconvolgimenti causati dalla guerra civile nell'ex-Jugoslavia, ha posto all'ordine del giorno due questioni: 1) l'accettazione dell'Italia come paese di immigrazione; 2) l'attuazione di politiche

MULTICULTURALISMO E SICUREZZA

A cura di Dario Melossi

culturali, economiche e sociali che muovano dal presupposto del destino "multiculturale" di zone sociali, urbane e geografiche sempre più estese del nostro paese.

Così come in altri paesi d'Europa, tali questioni non solo non sono ancora diventate patrimonio comune della maggioranza della popolazione, ma si sono in qualche modo legate ad un sentimento d'insicurezza, sentimento che, se è da un lato associato ai gravissimi problemi dell'instabilità nei Balcani, dall'altro si lega anche all'allarme diffuso nei riguardi di oggetti sociali quali droga e criminalità, oggetti che spesso vengono ricondotti dai mezzi di comunicazione di massa al fenomeno dell'immigrazione e ad altre forme di esclusione sociale (Ter Wal, 1991). Tale sentimento di insicurezza è stato ricollegato da certi autori ad una situazione di profonda crisi d'identità, quasi un "panico identitario" (Babilar, 1991), che tende a prodursi ogniqualvolta in una comunità data si produca una "riallocazione significativa dei confini" (Erickson, 1966), confini non solo geografici, ma anche culturali e "moralì" (Melossi, 1994; Pastore, 1994).

Invero, la crescente frammentazione sociale, più volte indicata nelle analisi delle società "post-industriali" (Bell, 1973) o caratterizzate dal "rischio" (Beck, 1994), è andata minando dalle fondamenta le forme di auto-identificazione basate sui concetti tradizionali di classe, di politica e di genere. Gli immigrati e gli strati più bassi della popolazione, la cosiddetta *underclass*, rappresentano il risultato di questi processi di trasformazione socio-economica, e tuttavia essi sono spesso additati come la causa dei molti gravi fenomeni di disorganizzazione sociale che hanno accompagnato questi mutamenti. "Immigrati" e "criminali" divengono così protagonisti di una ricomposizione ideologica, in mancanza di ricomposizione socio-economica: "Il criminale non pone seriamente in pericolo la struttura sociale attraverso le sue attività distruttive, e tuttavia egli è responsabile per un senso di solidarietà che viene a crearsi fra coloro la cui attenzione sarebbe altrimenti portata a posarsi su interessi in realtà alquanto divergenti gli uni dagli altri" (Mead, 1918: 227).

Così, mentre una classe operaia un tempo industriale, oggi profondamente disorganizzata e frazionata, è costretta a fare i conti con una situazione di demoralizzazione, di mancanza di sicurezza e di valori, di senso di autovalorizzazione e di identità, che possono certamente risultare in anomia e in comportamenti criminalizzabili, tale situazione diviene al tempo stesso la base per un ricompattamento a livello ideologico di cui divengono inconsapevoli portatori coloro che sono agli estremi margini della società, gli immigrati - specie quelli illegali e di colore - coloro che sono oggetto di attenzione del controllo penale, i malati di A.I.D.S., ecc.

Per di più, ciò che è particolare della situazione europea odierna, è che la diffusa crisi d'identità non è solo crisi dell'identità so-



cio-economica, ma è anche disorganizzazione politica, la quale sta toccando livelli che non s'erano raggiunti probabilmente dalla fine della seconda guerra mondiale. Ciò non solo nei luoghi dove tale disorganizzazione si presenta con maggiore ovvietà, l'area ex-"socialista", ma anche nell'area dell'Unione Europea, in non casuale rapporto con il processo di rafforzamento dell'Unione. Tale rafforzamento sembra infatti accompagnarsi ad un processo di crescente disorganizzazione dei vecchi stati nazionali, corrosi da conflitti intestini, dalla corruzione e dall'emergere di una moltitudine di richieste ed organizzazioni radicate localmente.

Notizie ci giungono frequentemente di episodi non occasionali di violenza, di razzismo e di xenofobia in Germania, Francia, Italia, Regno Unito ed anche di restrizioni delle politiche di asilo, ad esempio in Germania e in Francia, specie nei riguardi di immigrazione da paesi non occidentali. Spesso tali episodi si verificano all'interno di situazioni in cui i mezzi di comunicazione di massa tendono a collegare gli immigrati con fenomeni di violenza e di criminalità. Questo tipo di percezione nell'opinione pubblica, o almeno in parte di essa, di un rapporto tra immigrazione e forme di comportamento deviante/criminale può dare origine e contribuire all'insorgere di fenomeni di discriminazione, razzismo e xenofobia tra membri della popolazione locale, soprattutto quelli che, trovandosi più vicini alla base della piramide sociale, si vengono a trovare socialmente e territorialmente contigui al "problema" così costruito. Ne discende che la reciproca percezione di immigrati e popolazione locale, quando è distorta dal pregiudizio, diviene un ostacolo fortissimo all'instaurarsi di una mentalità e di politiche di carattere multiculturale, e più in generale allo stabilirsi di una civile convivenza tra gruppi etnico-culturali diversi all'interno della società italia-

na.

Il rapporto tra migrazioni e criminalità ha da sempre costituito un tema classico della sociologia delle forme criminali e devianti. Colui che è straniero, "diverso", è da sempre stato il bersaglio privilegiato di conflitti e tensioni che sono prodotti all'interno di

2. IMMIGRAZIONE E CRIMINALITÀ

una società, ma che è assai più semplice attribuire ad una "causa perturbatrice esterna". Al tempo stesso, non v'è dubbio che le diverse "tradizioni" culturali e anche criminalizzabili da cui diversi gruppi di immigrati provengono, possono portare a problemi di integrazione di cui soffrono sia la società di accoglienza che l'"ospite".

E' difficile trarre un insegnamento univoco dalla congerie di ricerche che sono state fatte sul tema. Queste si sono sviluppate principalmente negli Stati Uniti, dall'epoca della grande immigrazione degli anni 1900-1920 in poi, e in Europa negli ultimi vent'anni. Ci sembra tuttavia si possa dire che esiste un certo consenso sul fatto che - sulla base di ricerche che si basano fondamentalmente sulla criminalità ufficiale - la criminalità degli immigrati non è in genere più alta ed è spesso più bassa di quella degli autoctoni, una volta naturalmente che si raffrontino campioni demografici analoghi e fatte salve possibili eccezioni per certi tipi di criminalità e/o certi gruppi di immigrati (Bandini, Gatti, Marugo e Verde, 1991: 454-72; Ferracuti, 1968).

Esiste anche un certo consenso, al tempo stesso, sul fatto che il momento più problematico non è tanto quello dell'immigrazione quanto quello dell'emergere di una seconda generazione, in quanto la generazione dei figli degli immigrati è quella più



esposta al conflitto che può emergere in una situazione di transizione culturale.

Poiché l'immigrazione in Italia è un fenomeno recente, quest'ultima considerazione depone a favore del fatto di attivarsi il prima possibile per essere in grado di prevenire un fenomeno che, ancora relativamente assente, non mancherà certo di manifestarsi in un futuro assai prossimo.

Quale che sia il contributo effettivo degli stranieri alla massa dei comportamenti criminali e devianti, ufficialmente registrati e non, sta di fatto che il loro contributo alla popolazione carceraria del nostro paese è già assai rilevante, superando il 15% e quindi di molte volte più ampio di qualsiasi stima della percentuale della popolazione straniera in Italia, anche tenuto conto del fatto che la composizione demografica di questa popolazione è assai più vicina al profilo tipico dell'individuo criminalizzabile.

Anche se si ipotizzasse che nella particolare congiuntura italiana gli stranieri contribuiscono più che in altre situazioni al totale della attività criminale, è tuttavia chiaro che vi sono elementi di discriminazione "strutturale" e "culturale" che vanno ad aggiungersi a probabili comportamenti discriminatori da parte dei rappresentanti delle principali agenzie di controllo penale.

La particolare debolezza degli stranieri, la loro più alta visibilità ed esposizione al pericolo di criminalizzazione, sono ipotesi particolarmente ovvie da proporre.

Questa situazione particolare di debolezza e visibilità - che certamente si può andare ad aggiungere ad un più alto contributo di talune categorie di stranieri a particolari comportamenti criminali - non solo espone

3. IMMIGRAZIONE E DISCRIMINAZIONE

gli stranieri ad un più alto rischio di criminalizzazione, ma paradossalmente li espone anche ad un più alto rischio di essere vittime di discriminazione (oltre che di vittimizzazione criminale vera e propria). Ciò è vero almeno in tre sensi diversi:

1) Perché può rendere gli stranieri più facilmente vittime di discriminazioni e/o pressioni nel sistema della società civile (si pensi ai problemi dell'abitazione, dell'ammissione a particolari gruppi o cerchie sociali, all'ottenimento di licenze e permessi, all'esercizio di diritti, ecc.);

2) Perché può rendere gli stranieri più facilmente vittime di problemi di inserimento e riconoscimento sociali (si pensi a forme di disagio mentale, di insuccesso scolastico nei giovani, ecc.);

3) Perché può rendere gli stranieri più facilmente vittime di aggressioni vere e proprie di tipo verbale e/o fisico per le loro caratteristiche di stranieri o per caratteristiche personali associate al fatto di essere stranieri (caratteristiche somatiche, accento, tradizioni religiose e/o culturali, ecc.).

Nonostante che molti dei temi e delle questioni toccati sopra riguardino assai più da vicino le grandi aree urbane e metropolitane d'Europa e d'Italia, mentre la nostra regione è meno toccata dai fenomeni più acuti e più gravi, bisogna tuttavia rilevare

4. SICUREZZA E MULTICULTURALISMO IN EMILIA-ROMAGNA

che anche in Emilia-Romagna, soprattutto nei maggiori comuni capoluogo o in comu-



ni che presentano situazioni particolari, segnali d'allarme di notevole rilievo si sono già manifestati. Ci riferiamo soprattutto ad uno dei pochi dati in nostro possesso in questa materia, il numero di stranieri arrestati e denunciati dal 1990 al 1993 nei comuni capoluogo di provincia. Vediamo così che in città come Bologna e Modena l'entità degli stranieri arrestati è intorno alla percentuale del 41% sul totale, una percentuale assai alta in rapporto a qualsiasi stima del numero di stranieri presente e più alta della media nazionale italiana, anche se non si discosta troppo da dati analoghi per le altre città maggiori del centro-nord (Palidda, 1994). Dal 1990 al 1993 questa percentuale è salita dal 29% per Bologna e dal 22% per Modena. Ma anche in tutti gli altri capoluoghi di provincia emiliano-romagnoli, con l'eccezione di Ferrara, il dato della percentuale degli arresti è alto, variando tra il 25% di Forlì e il 37% di Piacenza, con il numero di stranieri denunciati sul totale che è anch'esso parecchio alto (in genere tra il 15% e il 30%).

Questi dati hanno fatto parlare taluni di un vero e proprio fenomeno di "sostituzione" degli stranieri agli italiani nelle politiche di polizia delle nostre città (Palidda, 1994). Una *underclass* di stranieri si sarebbe sostituita alla precedente *underclass* italiana, allo stesso modo che le prostitute "slave" o "di colore" hanno sostituito le italiane, perlomeno sui viali delle nostre città.

A fronte di questi dati di notevole gravità - anche se naturalmente ci dicono solo che gli stranieri vengono arrestati e denunciati assai più frequentemente degli italiani, ma che nulla ci dicono sulla effettiva "partecipazione" degli stranieri all'ipotetico "totale" dell'attività criminale - nei primissimi dati che ci vengono dall'inchiesta rivolta ai sindaci dell'Emilia-Romagna di cui al saggio a cura di Pavarini contenuto nella prima parte di questo rapporto, la questione

degli stranieri e dell'immigrazione non sembra sollevare particolari apprensioni, con l'eccezione forse dei "nomadi" e di una sollecitudine per la mancanza di abitazioni che non è certo problema che riguarda solo gli stranieri. Tale basso livello di allarme sociale rispecchia forse un alto differenziale d'impatto tra piccoli comuni e comuni capoluogo. Nelle interviste con i sindaci dei comuni capoluogo (e in particolare di Piacenza, Modena, e Rimini) la questione ritorna infatti con assai più insistenza, illustrando un repertorio di preoccupazioni e richieste d'intervento legate a tipizzazioni ricorrenti: i nomadi dediti al furto, la prostituzione di colore e dell'est, lo slavo e/o albanese responsabile di comportamenti di particolare violenza, i maghrebini legati allo spaccio di stupefacenti, ecc. Invero, i sindaci sottolineano il carattere ciclico e "di moda" di tali preoccupazioni, più o meno in rapporto con le saltuarie azioni repressive o talvolta con azioni di carattere positivo come nel caso dei nomadi. In particolare a Reggio Emilia si sottolinea quanto di positivo è stato fatto sia rispetto al "problema nomadi" che a quello dell'immigrazione "extracomunitaria" con interventi, a detta del sindaco, su lavoro, casa, scuola, educazione degli adulti, formazione linguistica, corsi di lingua madre per i giovani, ecc.

A fronte di questi problemi, all'interno del progetto "Città sicure" stiamo approntando una strategia di ricerca sul periodo 1995-1997, che ha come oggetto di affrontare almeno alcune delle problematiche suaccennate, nelle varie realtà provinciali del

5. UNA PROPOSTA DI RICERCA IN EMILIA-ROMAGNA

territorio dell'Emilia-Romagna, attraverso



un'articolazione in due fasi.

Nella prima fase, si esploreranno rispettivamente le opinioni della popolazione dell'Emilia-Romagna e degli immigrati residenti nel territorio della regione su materie concernenti la convivenza tra appartenenti ad etnie e culture diverse nella regione.

Si cercherà anche di determinare se gli uni e gli altri siano stati vittimizzati e/o discriminati all'interno di incidenti verificatisi tra individui appartenenti a gruppi etno-culturali diversi. In particolare si cercherà di illuminare il possibile legame tra livello di apertura alla diversità culturale dei rispondenti ("cosmopolitismo") e la loro partecipazione alle opinioni e comportamenti indicati.

Nella seconda fase si procederà invece ad una ricognizione la più completa possibile della fenomenologia deviante / criminale in cui siano in qualche modo coinvolti stranieri immigrati. Si procederà anche ad una collazione di tutto il materiale rilevante già esistente.

Si prevede che sia particolarmente prezioso, ad esempio, il materiale già raccolto all'interno del progetto per una rilevazione sulla consistenza e le caratteristiche degli immigrati detenuti negli istituti penitenziari della regione Emilia-Romagna, progetto dell'Ufficio Immigrazione dell'Assessorato alla sanità e ai servizi sociali della regione Emilia-Romagna. Sarà particolarmente importante, in questa fase della ricerca, la collaborazione dei mediatori culturali.

L'obiettivo ultimo della ricerca consiste nell'individuare politiche regionali - ma articolate sulla base di ogni singola realtà provinciale - che siano in grado di valorizzare i principi della convivenza civi-

6. CONCLUSIONI ED OBIETTIVI

le tra i popoli e dell'apertura al multiculturalismo nel territorio della regione Emilia-Romagna.

In tutte le fasi della ricerca si cercherà l'attiva collaborazione delle associazioni di immigrati e in particolare dei Forum regionali e della Consulta sull'immigrazione. Si darà naturalmente ampia pubblicità ai risultati della ricerca stessa sia attraverso la loro pubblicazione che attraverso la organizzazione di momenti di dibattito e di incontro pubblico che ne accompagnino lo sviluppo. Si pensa in particolare all'elaborazione di iniziative in direzione dei mass-media, della scuola, e di tutte quelle articolazioni sociali che la ricerca avrà mostrato essere d'aiuto, ovverossia d'ostacolo, all'obiettivo della convivenza civile nella conoscenza, nel rispetto e nella dignità reciproci.

Infine, importanti indicazioni dovrebbero emergere dalla ricerca anche in vista della costituzione di un Centro permanente di raccolta dati e di elaborazione sui problemi del multiculturalismo, del razzismo e della xenofobia nel territorio emiliano-romagnolo, un obiettivo particolarmente importante anche in vista della proposta emersa all'interno del Parlamento europeo della costituzione di un Osservatorio europeo sui fenomeni di razzismo e xenofobia, proposta collegata al Programma europeo di azione sociale per il 1995-1997 che culminerà nella dichiarazione del 1997 quale Anno europeo contro il razzismo.

Bibliografia

BALIBAR (1991), *Es Gibt keinen Staat in Europa: razzismo e politica nell'Europa d'oggi*, in E.BALIBAR, "Le frontiere della



democrazia”, Roma: Manifestolibri, pp. 117-37.

BANDINI, GATTI, MARUGO, VERDE (1991), *Criminologia*, Milano: Giuffrè

BECK (1994), *The Debate on the 'Individualization Theory' in Today's Sociology in Germany*, in "Soziologie" (ediz. speciale) 3: pp. 191-200.

BELL (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, New York: Basic Books.

COHN-BENDIT, SCHIMID (1992), *Patria Babilonia: La sfida della democrazia multiculturale*, Roma: Theoria, 1994.

ERIKSON (1966), *Wayward Puritans*, New York: John Wiley.

FERRACUTI (1968), *L'emigrazione europea e la criminalità*, in "Rassegna di studi penitenziari", 20: pp. 3 e ss.

MEAD (1918), *The Psychology of Punitive Justice*, in MEAD, "Selected Writings", Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1964, pp. 212-39.

MELOSSI (1993), *Immigrazione e devianza: osservazioni su identità e controllo sociale nella costuzione di una 'nuova' democrazia europea*, in "Dei delitti e delle pene" n.3, pp. 7-17.

PASTORE (1993), *Frontiere, conflitti, identità: a proposito di libera circolazione e nuove forme di controllo sociale in Europa*, in "Dei delitti e delle pene" n. 3, pp.: 19-37.

PALIDDA (1994), *Devianza e criminalità tra gli immigrati*, Fondazione CARIPLO-ISMU.

TER WAL (1991), *Il linguaggio del pregiudizio etnico*, in "Politica ed economia", n. 4.



1. GIOVANI A RISCHIO TRA DEVIANZA E POLITICIZZAZIONE

Tra i molti elementi che contribuiscono ad innalzare, ad intervalli di tempo più o meno regolari, il livello di allarme sociale

LA CONDIZIONE GIOVANILE TRA VIOLENZA LUDICA E TENDENZE ANOMICHE

A cura di Antonio Roversi

dell'opinione pubblica un ruolo di tutto riguardo è svolto dai comportamenti devianti e, in taluni casi, addirittura violenti delle fasce più giovani della popolazione del nostro paese. Per stare ad alcuni tra i più recenti esempi di cronaca, tra questi comportamenti possiamo annoverare, le violenze da stadio che turbano ormai con frequenza settimanale le domeniche calcistiche, le cosiddette "stragi del sabato sera" che vedono coinvolti i giovani soprattutto all'uscita dalle discoteche e le recenti vicende dei "sassi dal cavalcavia", vicende presentate da opinionisti e mezzi di comunicazione di massa come la perversione giovanile di moda nella stagione estiva 1994.

Si potrebbe naturalmente obiettare che molti di questi comportamenti - che sono stati e sono al centro di una forte domanda di controllo e prevenzione rivolta alle autorità pubbliche sia nazionali che locali -

sono in realtà comportamenti che non datano da oggi, ma hanno una lunga tradizione alle spalle. Per restare agli esempi citati, la violenza teppistica dei giovani tifosi di calcio è ormai presente nel nostro paese, e nella nostra stessa regione, da una ventina d'anni e in passato si è manifestata talvolta in forme molto più cruente delle attuali. Allo stesso modo si può sostenere che il lancio di sassi, sebbene in forme meno pericolose ma pur sempre vandaliche, è comunque un gioco tra i più comuni della prima adolescenza. Ciò non toglie, in ogni caso, che questi fenomeni, se adeguatamente letti ed interpretati, possono rivelare elementi di novità rispetto al passato di indubbio interesse per comprendere come alcune manifestazioni della realtà giovanile abbiano mutato fisionomia e contengano al loro interno elementi di originalità che meritano di essere discussi con attenzione sia dal politico di professione che dallo studioso di scienze sociali.

Ora illustreremo in maniera necessariamente schematica alcune delle più importanti caratteristiche di quelle che paiono essere le aree più a rischio dell'odierna condizione giovanile. E vedremo come, in alcuni casi, esse siano attraversate da una duplice tendenza: da un lato dal rafforzarsi di una componente anomica sempre meno definibile secondo i consueti criteri fenomenologici; dall'altro, da una progressiva quanto evidente ripresa, quantomeno nelle zone metropolitane, di una spinta alla politicizzazione dei comportamenti, diversa però dalle formule classiche con cui essa si è manifestata in passato.

Le aree a rischio della condizione giovanile a cui faremo riferimento sono tre e, per brevità, le indichiamo con semplici formule: 1) la **cultura della curva**, ovvero quell'insieme di comportamenti che hanno il loro principale punto di riferimento nella vita sugli spalti degli stadi di calcio; 2) la



cultura dello sballo, vale a dire quell'insieme di comportamenti che trovano alimento in uno dei principali momenti di divertimento e *leisure* derivante dalla frequentazione delle discoteche; e infine 3) la **cultura del muretto**, ossia quell'insieme di comportamenti che hanno origine dalla vita associativa di gruppo quale si manifesta nelle bande e nelle compagnie amicali di varia natura.

Una sola premessa prima di iniziare la trattazione. Naturalmente quanto diremo tra poco vale anche per la nostra regione, sebbene non si possa non rilevare come la presenza di forti ammortizzatori sociali renda più attenuato l'impatto di questi fenomeni sul tessuto sociale regionale. Ciò non significa, tuttavia, che l'Emilia Romagna, anche se in misura limitata, sia comunque immune dalla presenza di elementi di rischio che, sul piano nazionale, hanno purtroppo già manifestato appieno tutta la loro pericolosità.

2. LA CULTURA DELLA CURVA

Iniziamo allora dalla "cultura della curva", oggi forse una delle maggiori occasioni di socializzazione in un gruppo di pari per centinaia di migliaia di giovani italiani. Usiamo, in questo caso, il termine di "cultura", e a maggior ragione quello di "cultura forte", dal momento che la vita di gruppo sugli spalti degli stadi di calcio si è dimostrata in grado, con le sue capacità attrattive, di incidere in maniera assai significativa sulla "visione del mondo" individuale di un numero elevatissimo di giovani. In particolare, essa è riuscita a trasformare la curva in un territorio in cui, al di là della provenienza sociale, delle mo-

tivazioni e degli stimoli soggettivi, dei differenti stili di vita, valgono per tutti i giovani tifosi le medesime regole e le medesime norme. E' una cultura - e questo dato va particolarmente sottolineato - che ha imposto una sorta di monopolio sugli atteggiamenti individuali ed è persino riuscita ad imporre un controllo sull'uso della violenza fisica, indirizzandola solo verso i nemici esterni. Essa è riuscita altresì a far tacere, all'interno dello spazio sociale della curva, le differenti opinioni personali in nome della comune fede di gruppo. In sostanza questa cultura è stata in grado di dare all'intero movimento dei giovani tifosi (il cosiddetto movimento ultrà) tutte le caratteristiche di un microcosmo autosufficiente e totalizzante, capace di integrare emotivamente ciascun membro nel proprio ruolo, nei propri doveri e nel senso di appartenenza ad una dimensione collettiva.

Tuttavia, questa dimensione collettiva è di recente entrata in una fase di rapida trasformazione. Sono diversi i segnali che vanno in questo senso. Ci limitiamo a indicarne due. In primo luogo sembra essere in atto un processo di parcellizzazione, se non proprio di disintegrazione, dei tradizionali gruppi omogenei delle curve tale per cui, all'interno dei gruppi ultrà tradizionali, stanno prendendo il sopravvento le aggregazioni giovanili extracalcistiche, con i loro linguaggi settoriali e i loro particolari sistemi normativi - il che significa tra l'altro anche un modo molto diverso di interpretare e praticare la violenza calcistica - con il risultato di far assumere alle curve il carattere di un *melting pot* in cui non vi sono più precise regole d'accesso e gruppi eterogenei convivono fianco a fianco mal tollerandosi a vicenda. Sono in atto insomma rapidi processi di frammentazione di varia natura, in sottogruppi e microgruppi con pochi addentellati tra loro, se non il comune sostegno ai colori della squadra, e anche poco disposti a ricomporsi in occa-



sione dei grandi incontri o in vista di probabili scontri con tifoserie avversarie. La scena ultrà, anche quella a livello regionale, sembra in altre parole scomporsi sino al punto da presentare questo aspetto: curve piene di giovani tifosi, ma assenza di aggregazioni giovanili vere e proprie.

In secondo luogo, pare evidente come all'interno di questo universo parcellizzato stiano prendendo piede in misura crescente una serie di valori e comportamenti che possono essere facilmente ricondotti, a livello ideologico, al pensiero della destra più o meno radicale. Ci riferiamo alla proliferazione di tendenze e atteggiamenti xenofobi e non di rado apertamente razzisti. Ciò è anche dovuto al fatto che, come sappiamo per certo, alcuni gruppi della destra radicale, segnatamente alcuni gruppi legati al movimento dei cosiddetti "naziskin" del nord Italia e del Lazio, hanno da qualche tempo trovato nelle curve degli stadi italiani un favorevole terreno di reclutamento di nuovi membri. In Emilia Romagna questi gruppi hanno una consistenza, al momento in cui scriviamo, ancora estremamente limitata, anche se molto organizzata. Tuttavia gli appartenenti a questi movimenti e operanti in Emilia Romagna, come già avviene in altre parti di Italia, sono molto attivi e, grazie alla rete organizzativa su cui possono contare, sono in grado di mettere in contatto tra loro gruppi e singoli individui sulla base dell'adesione ad una comune ideologia di matrice razzistico-fascista. Si tratta di un salto di qualità per l'intera scena calcistica italiana ancora tutto da valutare. Quello che con certezza si può dire sin d'ora è che se è vero che una serie di valori ultrà, con cui - lo ripetiamo - vengono in contatto annualmente centinaia di migliaia di giovani, possono essere già di per sé ricondotti alla matrice della destra più o meno radicale - pensiamo qui allo schema prettamente schmittiano dell'amico/nemico, alla esalta-

zione della figura del guerriero e dei valori bellici, al senso di identità visto come contrapposizione all'Altro - è altresì vero che ciò non significa automaticamente un'adesione ai movimenti della destra più estrema. Resta comunque il fatto che questa numerosa massa di giovani è pericolosamente esposta alla possibilità di una propaganda che dispregia i valori più elementari della convivenza civile e vede nel ricorso alla violenza fisica un comportamento non da sanzionare, ma il più delle volte da valutare positivamente.

3. LA CULTURA DELLO SBALLO

Ma veniamo ora a quella che abbiamo chiamato la cultura dello sballo. Si tratta, in questo caso, di una cultura che ha il suo maggiore centro di diffusione nelle discoteche - e sotto questo profilo, come è risaputo, la nostra regione funziona da polo di attrazione anche per giovani provenienti da altre zone d'Italia, vista la presenza, soprattutto nella riviera romagnola, di discoteche particolarmente alla moda - ma è una cultura che tende ad esportare i suoi modelli comportamentali anche sull'intero tessuto urbano. In questo senso è una cultura che porta ad annullare ogni distinzione geografica e soprattutto socioculturale per confinare i giovani in una sorta di limbo "spettacolare" dai contorni confusi, in cui realtà e rappresentazione di sovrappongono senza soluzione di continuità.

In una moderna discoteca alla moda tutto è portato all'eccesso. Vi è, in primo luogo, una esasperazione dello spazio e del tempo. Sono moltissimi i giovani che fanno viaggi di diverse ore per raggiungere uno di questi luoghi di divertimento. Per loro, l'"andare



in discoteca” ha inizio già nel momento in cui, a molti chilometri di distanza, iniziano la difficile scelta dell’abbigliamento adatto alla serata, un complesso rito che ha il senso di indossare un insieme di segnali e particolari ornamentali che consentano in qualche modo di dotarsi di una nuova personalità, diversa da quella dei restanti giorni della settimana e più rispondente all’immagine proposta dai modelli dominanti diffusi dalla società delle comunicazioni, dell’affluenza e del consumo. Nel caso dei *Rave Party*, sorta di discoteche itineranti, il luogo della festa è addirittura comunicato con poco anticipo e può sempre essere modificato all’ultimo momento. E all’estensione quasi illimitata dello spazio si somma la perdita di valore del tempo. La sosta in discoteca può avere inizio a notte fonda e protrarsi fino a mattino inoltrato. A ciò si aggiunga poi l’exasperazione dell’atmosfera interna - dalla musica assordante, al caleidoscopio delle luci, all’ininterrotto proseguire del ballo - atmosfera esasperata che è sempre vissuta da chi ne fruisce come un importante segnale di vivacità e autenticità del luogo che si è scelto. Tutti questi elementi concorrono così a definire la discoteca, in molti casi, come uno spazio “fuori dal controllo”, una sorta di territorio liberato in cui i vincoli della famiglia, dalle scuola o del lavoro non solo godono di scarsa rilevanza, ma sono in molti casi intenzionalmente sovvertiti.

Naturalmente, come già per le curve degli stadi, non si può non osservare che la discoteca è in effetti anche un importante momento di fruizione del tempo libero e uno dei pochi luoghi di socializzazione e di incontro per i giovani al di fuori dei consueti canali della vita quotidiana. E non necessariamente l’exasperata ricerca di eccitazione e fuoriuscita dalla *routine* quotidiana degli impegni dà luogo a comportamenti devianti. Sappiamo però che le

discoteche sono diventate purtroppo, da qualche tempo, anche il luogo in cui è diffuso un forte consumo di droghe a cui fa da cornice, a livello emotivo, la cosiddetta “cultura dello sballo”. Ne sono vittime giovani che nulla hanno a che vedere con lo stereotipo tradizionale del tossicodipendente a tempo pieno, ma sono al contrario giovani che conducono una vita normale per tutta la settimana, di una estrazione sociale che poco o nulla a che fare con le fasce periferiche del disagio e della marginalità, che in maggioranza frequentano regolarmente la scuola o hanno una regolare occupazione lavorativa. Questi giovani, in una misura difficilmente quantificabile, ma certamente oggi non irrilevante, nei *week-end* in discoteca diventano consumatori *part time* di droghe come la cocaina e l’*ecstasy*.

Si tratta di un fenomeno di tutto rilievo la cui portata merita di non essere sottovalutata. Di nuovo, come nel caso della cultura della curva, il rischio reale non è tanto quello di una caduta improvvisa nel buco nero della devianza e dell’emarginazione, quanto piuttosto quello di una prolungata esposizione all’illusione che l’autenticità e la creatività spettacolare, elevate al ruolo di simboli a cui delegare una manifestazione importante della propria identità, siano valori assoluti da conquistare con ogni mezzo e ad ogni costo, anche attraverso la “via breve” della droga. Secondo questi canoni, l’andare in discoteca non rappresenta più solo un puro momento di svago e divertimento, ma diviene l’occasione per entrare a fare parte di una immensa quanto obbligatoriamente felice “comunità spettacolare” che, in nome dell’imperativo principio dell’“apparire quindi essere”, è disposta a rinunciare ad ogni altro carattere distintivo. Le sue radici non affondano più, infatti, nella memoria, nei meandri comportamentali e negli stili di vita familiari, nelle tradizionali coordinate ideologiche della nostra cultu-



ra quotidiana, ma piuttosto nell'universo fittizio dello "sballo del sabato sera".

4. LA CULTURA DEL MURETTO

E giungiamo infine alla terza cultura giovanile che sembra contenere in sé alcuni e preoccupanti elementi di rischio, vale a dire quella che abbiamo chiamato la "cultura del muretto". Ora, sappiamo che tradizionalmente le consuete forme di aggregazione giovanile sono due: il gruppo e la comitiva. La prima e basilare è quella del "gruppo di coetanei". Prima, poichè si manifesta già nell'infanzia, con il passaggio dalla sfera familiare a quella scolastica e amicale; e basilare perché è nel gruppo che vanno a formarsi e a consolidarsi una serie di atteggiamenti e comportamenti, sociali e pubblici, sovente del tutto distaccati da quelli privati e familiari. All'interno del gruppo di coetanei - il gruppo "di pari" - l'adolescente, assai più che in altri ambienti, ricerca quei punti di riferimento che gli servono per sperimentare una identità in formazione, spesso modellandola sul carattere dell'identità collettiva e confrontandola con il ruolo che il gruppo gli assegna. La risposta del gruppo di pari, di conferma o di rifiuto alle ipotesi di identità, è nella maggior parte dei casi una risposta carica di conseguenze. Il gruppo è, inoltre, anche il tramite di un processo di socializzazione e autoidentificazione: è infatti la struttura in cui si manifestano una serie di dinamiche relazionali che definiscono *status*, identità e ruolo dei singoli membri nei confronti dei coetanei.

La ristrettezza del gruppo di pari si stempera, con l'innalzamento dell'età, in una struttura sociale più vasta e sessualmente

diversificata, la cosiddetta "comitiva". Ovviamente anche la comitiva si conforma come gruppo, ma al suo interno le dinamiche relazionali tendono a mutare e con esse gli atteggiamenti e i comportamenti dei membri di entrambi i sessi. Elementi quali il prestigio e lo *status* tendono ad essere correlati ad altre doti e ad altri obiettivi, mentre alla relazione tra pari si va ad affiancare e sovrapporre quella sessuale. Il rapporto di coppia entra in contrapposizione con quello amicale, operando così nel giovane un primo momento di scissione tra la rassicurante omogeneità del gruppo e la propria emergente individualità.

Ciò che sembra emergere dalla realtà giovanile degli anni novanta è che a queste due consuete forme di aggregazione giovanile se ne va sempre più affiancando una terza, la cui diffusione è stata sinora abbastanza limitata nel nostro paese: la banda, versione aggressiva e ancora più autoreferenziale del gruppo di pari, ma anche fenomeno che sta diventando particolarmente visibile nelle grandi città e riguarda tutti gli strati sociali. Alla base del fenomeno c'è di solito un piccolo gruppo di maschi coetanei, sovente stretti da rapporti di matrice territoriale, che proiettano unicamente nella banda il proprio senso di identità.

Nei comportamenti collettivi della banda si esprime non di rado la "cultura del muretto" o, come dice il sociologo inglese Paul Corrigan, la cultura del "fare niente" ("doing nothing"), vale a dire quell'insieme di atteggiamenti che trasformano i pomeriggi e le serate in lunghi contenitori di tempo assente, colmati solo dall'interminabile snodarsi dell'affabulazione, della presa in giro, della vanteria. "Si tratti di *football* o di qualsiasi altro argomento - annota Corrigan - si parla per trasmettere non idee, ma l'esperienza stessa del parlare".



L'estrazione sociale del gruppo, che risente del contesto urbano in cui è situato, non sconfinava di solito oltre le due fasce del disagio contemporaneo: quella *lumpen*, spinta sempre più ai confini della società dell'affluenza, e quella formata da quei settori della classe operaia "garantita" e della piccola borghesia che hanno visto allargarsi la forbice da quello stato di benessere che con gli anni Ottanta si dava per acquisito. Da queste due culture familiari il gruppo di giovani trae una serie di atteggiamenti e di comportamenti che sono parte integrante del patrimonio culturale delle classi subordinate: senso della comunità, del gruppo e del territorio, esaltazione dei canoni comportamentali virili, diffidenza e disaffezione verso il sistema educativo e più in generale verso ogni forma di intellettualismo, forte avversione per quelle forme di diversità sociale, etnica e culturale che si discostano dai propri canoni tradizionali. Ed è proprio qui che si annida uno dei tratti potenzialmente più pericolosi di questa forma di aggregazione giovanile. La xenofobia istintiva che da sempre aleggia sulla cultura delle classi subalterne si trasforma, infatti, nella banda in una sorta di parossismo paranoico in cui il diverso, l'estraneo, l'"altro", assumono il ruolo di specchio della propria identità, e il conflitto sociale e etnico non solo mantiene o rafforza l'idea del gruppo, ma la crea. Come è stato scritto: "Il conflitto etnico svolge una funzione di identificazione, di reciproco riconoscimento tra attori sociali viventi nello stesso ambiente, ma privi del senso di una comune appartenenza. Nella individuazione di un "nemico" comune gli attori sociali privi di comune senso di appartenenza scoprono di avere gli stessi valori, gli stessi scopi di vita, ma anche comuni paure, lo stesso senso di insicurezza. Il conflitto etnico crea gruppi da un aggregato sociale senza identità, crea senso di appartenenza e specifica una comunità sia nei confronti di un nemico esterno, sia

nei confronti dei nemici interni, quali possono essere individuati negli abitanti dei quartieri più ricchi o negli stessi amministratori pubblici".

Ci sentiamo di concordare pienamente con questa analisi. Non solo, ma ci sembra anche che questo fenomeno, che si manifesta come una sorta di movimento xenofobo spontaneo e impolitico, coinvolga oggi a vari livelli moltissimi giovani, anche nella nostra regione. L'aggressione contro l'omosessuale, il pestaggio del lavavetri, l'assalto al centro di accoglienza divengono parte di un codice ludico sempre pronto a manifestarsi e suonano come un campanello d'allarme su uno stato di diffusa sofferenza sociale che continua ad essere sottovalutato. Certo, può essere di qualche conforto sapere che, nella nostra regione, le manifestazioni più cruente di questa "tribalizzazione" sono state sinora contenute. Ciò non toglie, tuttavia, che basta passare una domenica allo stadio, in cui intere curve, e non settori isolati di ultrà, intonano cori xenofobi e antisemiti, oppure basta leggere una delle *fanzine* che iniziano a circolare anche in alcune città dell'Emilia-Romagna e in cui la simbologia nazista e razzista tracima oltre ogni soglia di tolleranza, per accorgersi che anche nella nostra regione vi sono forti motivi di preoccupazione. Sta alla società civile, ma anche alla capacità dei suoi rappresentanti pubblici, fare in modo che questa minaccia non si trasformi in un pericolo reale per la nostra convivenza.



1. LE DISTINTE FASI DI UN DIFFICILE RAPPORTO

Culturalmente il tema carcere ed enti locali è declinato in Italia per la prima volta agli inizi degli anni settanta, nel momento

CARCERE E GOVERNO LOCALE: UN NODO ANCORA DA SCIOGLIERE

A cura di Massimo Pavarini

centrale del dibattito politico-parlamentare della riforma penitenziaria del 1975.

La questione viene posta tanto scientificamente quanto politicamente da Guido Neppi Modona (1974), sotto certi aspetti uno degli ispiratori della riforma stessa; il tema dei rapporti tra società civile e carcere prende le mosse dalle conclusioni a cui l'autore stesso era giunto attraverso la ricerca storica sull'istituzione carceraria in Italia, vale a dire la dimostrazione della separatezza oramai secolare della istituzione penitenziaria (Neppi Modona, 1971). Nel clima riformatore del post-sessantotto, la critica alle istituzioni totali viene articolata politicamente anche come lotta a questa separatezza; da qui la parola d'ordine di sconfiggere quel corpo separato anche attribuendo nuove competenze dagli enti locali in materia penitenziaria (Neppi Modona, 1976).

In un secondo momento, a riforma oramai approvata, il tema dei rapporti tra enti loca-

li e carcere viene ulteriormente approfondito all'interno della topica del decentramento amministrativo, nell'interrogarsi intorno alla seguente questione: se e in che misura nel processo di decentramento avviato in quegli anni con il d.p.r. 616, compiti di disciplina e controllo sociali attratti nella sfera di competenze decentrate in tema di sanità e assistenza lasciassero intravedere nuovi orizzonti di corresponsabilizzazione del governo locale anche nella amministrazione dell'esecuzione delle pene legali (Pavarini, 1978).

La legge di riforma penitenziaria n. 354 del 1975 sostanzialmente tradisce queste speranze (Insolera, 1976), le aperture normativamente concesse agli enti locali in tema di esecuzione penitenziaria sono limitatissime: formazione professionale, post-penitenziaria e una timida breccia in tema di sanità e poco altro (Cappelletto e Lombroso, 1976; AA.VV., 1978).

Il tema in esame conosce poi una terza stagione, a ridosso della riforma Gozzini del 1986, in una chiave però diversa: essa si ispira alla volontà politica di decarcerizzare attraverso le misure alternative alla pena detentiva (Nascetti-Pavarini, 1982; Lovati, 1988; Zappa, 1985). Questa stagione è in parte opportunisticamente enfatizzata dalla gestione dell'allora Direttore generale degli istituti di prevenzione e pena, dr. Nicolò Amato, che nelle abusate metafore del "Carcere della speranza" e "Carcere della trasparenza" chiede alla società civile di farsi carico di ciò che sarà teorizzato come "scambio penitenziario". Questo principio afferma che il carcere - come istanza di controllo duro - è in grado di ridurre la propria popolazione nella misura in cui la società esterna è disposta a farsi carico, attraverso modalità di controllo soffice, dei soggetti decarcerizzati.

Anche questa terza fase si chiude



definitivamente con l'affossamento della riforma Gozzini agli inizi degli anni novanta (Pepa, 1992). I numerosi comitati "Carcere e città" diffusi nella seconda metà degli anni ottanta entrano in irrisolvibile crisi.

Lo "scambio penitenziario" nei percorsi di alternative si palesa progressivamente un'illusione nel momento che processi di nuova carcerizzazione o di ri-carcerizzazione cominciano a fare impennare bruscamente la popolazione detenuta, mostrando nei fatti il fallimento dei percorsi di deflazione carceraria attraverso le misure alternative.

Si apre una stagione di nuova emergenza, nella quale tuttora viviamo, che costringe anche ad un ripensamento critico su alcuni luoghi comuni della cultura progressista e delle politiche agite in materia penitenziaria dagli enti locali.

2. IL PERCORSO INTRAPRESO DALLA REGIONE EMILIA-ROMA- GNA PER UN DIVERSO RAPPORTO TRA CARCE- RE E SOCIETÀ CIVILE

Alla regione Emilia-Romagna va riconosciuto il primato di volontà e di sperimentazione in questo difficile e impervio percorso di co-responsabilizzazione nella questione carceraria di questo ultimo decennio. Primato indiscusso, che anche per questo obbliga il governo di questa Regione ad interrogarsi sulle ragioni del parziale fallimento di questa politica.

Vediamo, in sintesi le scelte di fondo operate dalla regione Emilia-Romagna in tema di esecuzione penitenziaria (cfr., regione Emilia-Romagna, 1985).

2.1. Il Protocollo d'intesa con l'amministrazione penitenziaria: territorializzazione e diversificazione trattamentale

La prospettiva di fondo verso cui il governo regionale del territorio emiliano-romagnolo orienta la propria azione, suggerisce che in una realtà complessa, pluralista e attraversata da forti contrasti, le situazioni di disagio e di conflitto debbano tendenzialmente trovare soluzione e mediazione all'interno ed attraverso sistemi di controllo e disciplina sociale di tipo non repressivo.

Questa prospettiva di fondo specifica poi come il sistema della giustizia penale - con il carico di sofferenza e di elevati costi sociali che la sua natura di strumento della repressione di necessità comporta - debba essere prudentemente usato come ragione estrema, quando ogni altro mezzo si sia mostrato inadeguato a dare una risposta soddisfacente alle domande di controllo sociale.

Correttamente così circoscritta la sfera di dominio della giustizia penale, si afferma come all'interno della gamma delle sanzioni penali, la pena carceraria debba sempre e comunque essere intesa come "male estremo", a cui fare ricorso nell'impossibilità concreta di utilizzare ogni altra misura sanzionatoria. Anche il carcere, dunque, come ultima ragione. Di conseguenza si giudica positivamente un processo di ulteriore ampliamento delle modalità sanzionatorie.

Affermare infine la doverosa dimensione sussidiaria del carcere, nel senso che ad



esso è possibile fare ricorso solo quando la risposta custodiale si offra contingentemente come la sola soluzione praticabile in assenza di ogni altra possibile e valida alternativa, non deve significare rassegnarsi alla presenza del carcere nella nostra società come male necessario ed immodificabile. Nessun atteggiamento di rinuncia; al contrario è importante riconoscere che l'istituzione penitenziaria deve e può essere riformata e comunque umanizzata, così come impone la Carta costituzionale e la stessa legge di riforma penitenziaria.

La regione Emilia-Romagna si impegna pertanto in favore di un'esecuzione penale diversificata, che sia in grado di trovare ampi spazi di partecipazione della società civile attraverso un'ampia ed articolata territorializzazione e che mantenga sempre elevato il momento irrinunciabile delle garanzie giuridiche. (cfr. AA.VV., 1983a; 1983b)

Lo scopo di una diversificazione nelle misure privative e limitative della libertà e quindi di una disaggregazione della popolazione penalmente ristretta all'interno di una pluralità di modalità di esecuzione, si presenta come scelta razionale quanto realistica.

E' un dato di esperienza comune che il carcere in particolare e l'intero sistema della giustizia penale in generale, siano pratiche segnate negativamente da un'elevata selettività, per cui le frange più deboli della società sono le più esposte alla repressione e quindi le più rappresentate statisticamente tra la popolazione detenuta. Ma questa consapevolezza non può andare in alcun modo disgiunta dalla realistica presa d'atto che le trasformazioni radicali nella composizione sociale operatesi, una diversa incidenza e presenza della coscienza democratica nella magistratura, nonché, dall'altro lato, la comparsa di nuovi fe-

nomeni ad elevata potenzialità destabilizzante e la rappresentazione penalmente tutelata di interessi diffusi come l'ambiente, la salute, nella recente legislazione, estendano sensibilmente le tipologie soggettive della repressione penale al di là di quanto un tempo poteva comprendersi nella concezione massimalistica di una giustizia penale come strumento della "repressione di classe". Chiedere allora che la pena si diversifichi vuole dire riconoscere che non tutti i condannati sono "uguali", e che quindi non si può che "trattarli" diversamente. Diversificazione, quindi, nel senso di un articolato *continuum* di modalità trattamentali in grado di rispondere in maniera adeguata a realtà tra loro distanti.

Il processo di diversificazione può anche volere significare una risposta penale in funzione di ben intese esigenze di difesa sociale, per cui è ragionevole anche contemplare una diversificazione di istituti e di modalità di trattamento all'interno di un arco i cui estremi sono le carceri ad elevata sicurezza e quelle a sicurezza attenuata.

Nel momento in cui realisticamente si pensa al concreto articolarsi di un progetto di diversificazione penitenziaria, la regione Emilia-Romagna individua nella territorializzazione dell'esecuzione, nell'ampio decentramento al governo locale di momenti della stessa, ciò che più qualifica politicamente il progetto di democratizzazione della pena.

Per territorializzazione dell'esecuzione si intende, infatti, l'affermazione graduale di un'ipotesi penitenziaria capace di superare la storica separatezza tra carcere e società civile, attraverso modalità di partecipazione di quest'ultima alla finalità di risocializzazione della popolazione detenuta.

Per l'affermazione di questa ipotesi si deve



operare nel senso sopra indicato di una più accentuata differenziazione delle modalità di esecuzione penitenziaria, al fine di individuare un'area sociale sempre più estesa fra i detenuti nei cui confronti sia possibile, in tutto o in parte, sospendere o attenuare le risposte ispirate a sole necessità di difesa sociale.

Certo questa scelta mette in gioco i termini di una vera e propria scommessa, nel senso che la capacità del sociale di offrirsi come valida alternativa alla pratiche repressive e segregative va, di volta in volta, verificata, e comunque non può essere mai aprioristicamente presunta.

Sulla base delle linee programmatiche in materia penitenziaria elaborate nei termini in precedenza descritti, la regione Emilia-Romagna si dispone durante l'anno 1986 a partecipare ad un tavolo di incontri periodici con la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena; i risultati politicamente apprezzabili matureranno solo nel febbraio del 1987 con la firma di un protocollo di intesa tra le due amministrazioni.

Per la prima volta in Italia, una Regione si mostra disposta ad accettare precise responsabilità in materia penitenziaria, oltre e al di là delle limitate e disordinate competenze imposte dalla legge, purché esse possano coerentemente rispondere ad una scelta politica globale autonomamente maturata.

Questa disponibilità incontra generale apprezzamento all'interno delle forze politiche; in breve altre Regioni manifestano l'intenzione di addivenire ad analogo risultato. Con soddisfazione la regione Emilia-Romagna vede il proprio protocollo assumere la funzione di modello - nella sostanza pedissequamente imitato - nelle politiche regionali in materia penitenziaria.

2.2. L'insoddisfacente attuazione del protocollo

Lo sforzo di entrambe le Amministrazioni per addivenire alla firma del protocollo sembra, già all'indomani della sua firma, avere esaurito ogni energia progettuale. Almeno questa è l'impressione che è dato ricavare nella fase successiva alla firma stessa.

Le ragioni - di fondo e contingenti - di questa fase di stasi sono molteplici; alcune già prevedibili al momento stesso della stipula dell'accordo, altre sopraggiunte ed imprevedibili.

Per buona parte, entrambe le amministrazioni trovano reciproca soddisfazione politica nel protocollo a livello di immagine. Esso costituisce per entrambe un "fiore all'occhiello". Al contrario, la messa in opera degli impegni può comportare rischi e comunque costi politici di cui non si riesce sempre a prevedere l'entità. Da qui un atteggiamento prudente.

Il protocollo d'intesa è formalmente costruito su una logica di reciprocità; tradotto politicamente, questo può svilirsi in una reciproca tattica attendista e in ultima istanza paralizzante.

Sollecitazioni esterne ai rapporti tra le due amministrazioni vengono progressivamente ad attenuarsi. In primo luogo dal fronte dei detenuti. Lo stimolo propulsivo nel passato fornito dalla detenzione politica tende nei fatti a ridursi, per effetto di una legislazione premiale che conduce progressivamente alla "pacificazione del penitenziario".

Nel contempo le profonde e rapide trasformazioni del penitenziario fanno esplodere altre e drammatiche contraddizioni verso cui l'amministrazione penitenziaria



ed in parte la stessa amministrazione regionale mostrano vistose incapacità di governo. In primo luogo, la presenza crescente e progressiva di detenuti coinvolti con la tossicodipendenza, molti dei quali sieropositivi o già ammalati di A.I.D.S.; in secondo luogo, la presenza anch'essa rapidamente crescente di immigrati extra-europei.

Ma altre ragioni pesantemente condizionano la situazione. Così il progetto di edilizia penitenziaria - attivato nella prima metà degli anni settanta sotto l'incalzare dell'eversione terroristica e quindi coerentemente pensato per rispondere ad esigenze di massima sicurezza - nella seconda metà degli anni ottanta arriva a definitivo compimento (cfr., Nascetti, 1982), in particolare nella regione Emilia-Romagna, con la realizzazione di sei nuovi carceri. Ma questi contenitori di cemento armato, altamente sofisticati a livello di sicurezza elettronica, si mostrano irrimediabilmente incapaci di gestire una diversa utenza detenuta, per la maggior parte costituita da giovani tossicodipendenti e da immigrati di colore. Autolesioni, suicidi, violenze da parte degli agenti di custodia esasperati di fronte ad un detenuto incapace di attenersi alle regole del gioco più elementari divengono purtroppo la regola. La società civile regionale, così come gli amministratori denunciano l'inferno del carcere.... anche se a quell'inferno non sanno quale rimedio approntare.

E' per queste e forse anche per altre ragioni - non ultima quella fornita dal legislatore che nell'ottobre del 1986 riforma radicalmente a dieci anni di distanza l'ordinamento penitenziario, senza però in alcun modo favorire ulteriormente gli spazi di competenza del governo locale nell'esecuzione penitenziaria - che da più versanti, sia politici che istituzionali, si denuncia la non applicazione degli impegni assunti dalle due amministrazioni nel protocollo

d'intesa.

Così, in particolare a fare corso dal 1989, alcune circostanze favorevoli spingono le due amministrazioni ad uscire dallo stato di reciproco immobilismo, ambedue concordando sulla necessità di cercare una diversa prospettiva rispetto a quella fino a quel momento praticata nella attuazione - o se si vuole "non attuazione" - del protocollo d'intesa: da comuni obiettivi che avevano però visto le due amministrazioni autonomamente impegnate negli ambiti delle proprie competenze, in favore invece della elaborazione di progetti comuni che comportino proporzionale impegno anche finanziario di entrambi i soggetti istituzionali coinvolti.

Sulla base di questa necessaria correzione di rotta, vengono affrontati numerosi problemi: da quello di una modifica dell'architettura delle nuove carceri che in qualche modo si pieghi anche alle ragioni della risocializzazione oltre che a quelle della sicurezza; ad una comune strategia per risolvere sia pure in parte la drammaticità dei detenuti tossicodipendenti; alla questione problematica data dal mai risolto problema dei rapporti tra sanità penitenziaria e Servizio sanitario locale; all'avviamento al lavoro in spazi extra-murari dei detenuti.

Di tutte queste diverse iniziative, le ultime due - cioè quella in tema di servizio sanitario ai tossicodipendenti in carcere che non possono legalmente fruire di misure alternative e quella di avviamento al lavoro extra-murario dei detenuti - si offrono con i criteri di più elevata originalità, anche perché sono in grado di mettere in gioco i termini della scommessa di cui si è fatto cenno, vale a dire se il governo locale sia o meno in grado di contribuire al processo di decarcerizzazione.



2.3. Servizio sanitario ai tossicodipendenti in carcere

L'ipotesi di organizzare strutture penitenziarie "intermedie" per detenuti tossicodipendenti, nelle quali le ragioni della custodia non prevalgano su quelle del recupero, si fonda sull'approccio nuovo al problema penitenziario che caratterizza la recente legislazione sulle tossicodipendenze (legge 162/90).

La legge in oggetto imputa infatti ai servizi territoriali compiti e responsabilità inerenti alla riabilitazione dei tossicodipendenti anche quando detenuti. In questo modo riconosce, oltre all'ovvia specificità dell'intervento volto al recupero, la transitorietà del momento della detenzione e l'utilità di una presa in carico da parte di un soggetto d'intervento in grado di proiettarsi oltre quel momento.

Il termine "intermedie", con il quale si definiscono le strutture, sta appunto a significare le necessità del superamento del confine e la conseguente capacità di pensare programmi che non si esauriscano nello spazio ristretto delle detenzione.

Con riferimento all'ipotesi di organizzare strutture intermedie per il recupero dei tossicodipendenti carcerati il problema politico si offre in termini chiari. E' esperienza comune di tutti coloro che hanno operato e operano per la riabilitazione dei tossicodipendenti che la speranza di successo può fondarsi solamente su di una reale volontà di emancipazione e di partecipazione ai programmi, qualsiasi sia la loro strutturazione. E' altrettanto certo che il tossicodipendente detenuto accetti il programma di recupero, presupposto legale per la concessione di misure alternative, più per sfuggire alla morsa del carcere che non per una chiara scelta di rinnovamento e di reimpostazione della propria vita, e

quindi, strumentalmente.

La funzione della struttura intermedia è, conseguentemente, quella di fare maturare una reale volontà di emancipazione, sulla quale possa fondarsi una realistica speranza di successo di programmi di recupero che, superando i confini del carcere e proseguendo poi fuori di esso, riportino positivamente le persone nel contesto sociale.

Da questa considerazione di fondo nasce poi la scelta metodologica che ha consentito di elaborare il progetto sperimentale.

La legge "anti-droga" prevede che la pena detentiva nei confronti di chi ha commesso reati in relazione al proprio stato di tossicodipendenza sia scontata in istituti idonei per lo svolgimento dei programmi terapeutici e socio-riabilitativi; ciò in relazione al diritto di ricevere anche in carcere le cure mediche e l'assistenza necessaria a scopi di riabilitazione.

E' competenza del Ministero di grazia e giustizia organizzare su basi territoriali "reparti carcerari opportunamente attrezzati", provvedendo al loro funzionamento d'intesa con le Regioni e i centri operativi nel territorio: servizi, Comuni ed enti ausiliari. E' invece competenza delle Unità sanitarie locali la cura e la riabilitazione dei detenuti tossicodipendenti.

Da questa disciplina legislativa spicca quindi una netta divisione di compiti: la programmazione finalizzata e la predisposizione delle strutture (istituti o sezioni) è competenza dell'amministrazione penitenziaria, anche se il riferimento alle strutture può richiamare alla necessità di un confronto, quanto meno esplorativo, al fine del loro approntamento; la gestione, invece, dell'intervento socio-riabilitativo che nella struttura deve essere attuato, è competenza del Servizio sanitario locale, il quale tutta-



via deve operare d'intesa con la amministrazione penitenziaria e in collaborazione con i sevizi sanitari propriamente penitenziari.

Sono previsti pertanto due diversi livelli d'intesa: programmatico, con le Regioni e con i soggetti che costituiscono complessivamente l'impianto della risposta all'esigenza di recupero e riabilitazione; operativo, a livello dei singoli istituti penitenziari.

Sulla base di precise intese tra amministrazione penitenziaria e Servizio sanitario locale si è convenuto nel senso di sperimentare inizialmente nel solo carcere di Rimini, ma con la esplicita volontà di estendere questa esperienza anche agli altri stabilimenti carcerari della regione Emilia-Romagna, la costituzione di una Struttura attenuata per il trattamento dei tossicodipendenti (Se.A.T.T.).

L'accesso a detta struttura è riservato a tutti i detenuti tossicodipendenti che non siano nelle condizioni legali o materiali per potere godere di percorsi di alternatività alla pena detentiva; l'accesso è volontario e comporta per il detenuto tossicodipendente la soggezione ad una pratica disciplinare e trattamentale differenziata, volontariamente e preventivamente concordata attraverso l'adesione ad un vero e proprio "contratto terapeutico". La pratica trattamentale è finalizzata all'accertamento di una seria e responsabile volontà di emancipazione dalla droga, nonché alla messa in atto delle prima fasi di un programma terapeutico. L'esito positivo di questa fase trattamentale in istituto, garantirà di una prognosi favorevole per potere poi godere di misure alternative speciali per tossicodipendenti; altrimenti, ove l'esito fosse negativo, il reingresso nel circuito ordinario della detenzione.

2.4. Un progetto sperimentale di decarcerizzazione: l'avviamento al lavoro in spazi extra-murari dei detenuti ristretti nelle carceri del territorio emiliano-romagnolo

Il progetto sperimentale di inserimento lavorativo in spazi extra-murari dei detenuti del territorio emiliano-romagnolo (cfr., AA.VV., 1993), si definisce nel profilo tracciato dalle seguenti coordinate:

- esso deve offrirsi come progetto concreto, di cui sia possibile esplicitare vuoi gli oneri, vuoi i tempi, vuoi le dimensioni di realizzazione dello stesso;

- questo progetto volutamente, in armonia con lo spirito del protocollo, deve privilegiare le occasioni lavorative extra-murarie;

- ancora in accordo a quanto affermato nel protocollo è necessario muoversi in una prospettiva che superi la tradizionale quanto improduttiva lettura dicotomica dei diversi momenti in cui può strutturarsi il lavoro dei detenuti. Nella misura in cui sarà possibile concretamente reperire occasioni lavorative esterne nel territorio emiliano-romagnolo, sulla base delle precise indicazioni offerte da queste esperienze diventerà poi possibile proiettare anche all'interno del carcere l'organizzazione di momenti occupazionali e di formazione professionale che finalisticamente si armonizzino alla qualità e quantità del lavoro esterno. Questa inversione dovrebbe consentire di pensare il "dentro" sulle indicazioni concrete ed organizzate nel "fuori".

Il progetto si ispira poi ad una filosofia di fondo: essa vuole che se di lavoro si tratta, allora lavoro sia nella sua accezione più piena e culturalmente quanto politicamente condivisa, affatto rilevando che i soggetti interessati a questo processo di avviamen-



to al lavoro siano cittadini privati legalmente della libertà.

Ciò significa rifiutare criticamente due letture penitenziariste del lavoro, radicate, quanto da sempre dominanti: che il lavoro sia semplice modalità trattamentale a scopi di disciplina carceraria; che - in quanto economicamente improduttivo e comunque irrimediabilmente non più concorrenziale con il lavoro "libero" - sia solo apprezzabile in una strategia ergo-terapeutica ovvero assistenzialistica (AA.VV., 1986; AA.VV., 1989).

Queste letture di "pessimismo" o "realismo" penologico - a seconda di come le si voglia intendere - maturano da una sofferta quanto disincantata conoscenza di ciò che effettivamente è o può essere il lavoro intra-murario: entro quegli spazi, per ragioni strutturali ed anche storicamente spiegabili, il lavoro non può che essere semplice modulazione della sofferenza legale. La stessa Corte costituzionale, aderisce a questa posizione.

Il progetto si struttura in diverse fasi. La prima fase è quella della ricerca in tema di domanda e di offerta di percorsi di inserimento lavorativo in spazi extra-murari nel territorio emiliano-romagnolo.

Per quanto concerne la domanda, la ricerca vuole pervenire ad una quantificazione "potenziale" del bisogno di alternative: l'attualità dello stesso è infatti incalcolabile stante la subordinazione ad un giudizio discrezionale quanto individualizzato da parte vuoi del potere giudiziario, vuoi - solo subordinatamente - della direzione carceraria.

La processualità indicata per pervenire all'individuazione della domanda conosce fasi diverse e progressive di selettività: da un processo di quantificazione della

domanda aggregata, alla individuazione qualitativa della stessa, alla sua disaggregazione rispetto ai percorsi di alternative.

La logica che presiede questa processualità risponde alla metafora dell' "imbuto", e quindi impone in ogni stadio precisi criteri di selettività tutti orientati a scremare una domanda qualificata di percorsi di alternative (ove per domanda qualificata ha da intendersi quella che risulta da una selezione che risponde al giudizio prognostico "favorevole" di produttività sia economica che sociale).

La delicata fase di individuazione qualitativa della domanda di percorsi di alternative all'interno del campione potenziale si ottiene attraverso momenti strutturati di orientamento e prima formazione professionale.

I corsi di informazione/formazione da rivolgere all'intera popolazione penalmente ristretta in grado di fruire di percorsi di alternative si costruisce come momento di verifica di "culture" diverse, ove per diversità culturale deve anche intendersi una diversa valutazione prognostica di volontà di emancipazione.

Un confronto dialettico tra operatori penitenziari del trattamento e docenti della formazione professionale dovrà, volta per volta, mettere a punto, all'interno di *stages* intensivi e relativamente contenuti nel tempo, chi "merita" di essere avviato ad un percorso di inserimento lavorativo extra-murario.

Il momento di informazione/formazione deve tenere conto - oltre le diverse tipologie soggettive - anche dei possibili sbocchi occupazionali offerti dal mercato, al fine appunto di operare per mantenere elevata la "speranza di successo", apprezzabile sia da un punto di vista economico che sociale,



dell'inserimento stesso.

La domanda va quindi anche preventivamente selezionata in funzione dello spettro più ampio e variegato di offerte occupazionali realisticamente reperibili. Si deve pertanto operare un attento raccordo con le realtà provinciali sedi di stabilimenti penitenziari, al fine di abbreviare i tempi di individuazione delle disponibilità lavorative del territorio.

3. IL CARCERE ANNI '90: CRISI IRRISOLVIBILE DI UN "VECCHIO" RAPPORTO TRA CARCERE E SOCIETÀ CIVILE

La controriforma penitenziaria attuata nei primi anni novanta attraverso la decretazione d'urgenza di lotta alla criminalità organizzata spiazza irrimediabilmente le coordinate su cui faticosamente si era venuto costruendo un possibile rapporto tra Enti locali e carcere.

In particolare vengono progressivamente a cadere i punti forti e decisivi, vere e proprie pre-condizioni per un possibile rapporto. In breve:

- progressivamente viene a svanire ogni riferimento significativo al criterio della territorializzazione. Esigenze di governo del carcere, impongono di allocare la popolazione penalmente ristretta senza tenere in alcun conto l'appartenza della stessa al territorio di provenienza e/o residenza.

- La crescita rapida quanto esponenziale di

detenuti extra-comunitari di fatto non consente, per una quota rilevante di detenuti, di sperimentare percorsi di alternatività in quanto questi sono strutturalmente agibili solo per coloro che hanno rapporti significativi con la società civile esterna.

- I termini in cui si soffre anche in territori economicamente ricchi la crisi economica, ben presto rendono velleitaria ogni progettualità che faccia affidamento nell'inserimento lavorativo non assistito di detenuti e ex detenuti.

- Per quanto, dopo un iniziale congelamento nella concessione delle misure alternative, la magistratura di sorveglianza si lasci apprezzare in periodi a noi più prossimi per politiche di forte decarcerizzazione, i processi di deflazione carceraria sono quantitativamente perdenti a fronte dei nuovi processi di carcerizzazione e di ricarcerizzazione, con il risultato che la popolazione carceraria comunque è in forte crescita ovunque, aggravando ulteriormente i problemi di governo carcerario.

A fronte pertanto di una popolazione detenuta crescente - in pochi anni quella ristretta nelle carceri emiliano romagnole è più che raddoppiata - sempre più svincolata da ogni rapporto di territorializzazione (negli stessi ultimi anni il rapporto di territorializzazione a livello regionale si è ulteriormente ridotto del 50 %); e sempre più segnata da problematicità sociali non risolvibili dal sistema dei servizi territoriali (percentuali superiori al 40 % di detenuti extra-comunitari nelle carceri della regione Emilia-Romagna); unitariamente definiscono un nuovo orizzonte all'interno del quale è obiettivamente inagibile proseguire nel senso indicato dalla politica penitenziaria degli Enti locali nella decade degli anni ottanta.



4. PER UNA RITEMATIZZAZIONE DEL RAPPORTO CARCERE ENTI LOCALI NELLA PROSPETTIVA DELLE POLITICHE DI GOVERNO DELLA SICUREZZA

La questione del “che fare” di fronte alla sofferta constatazione del rapido e irreversibile mutamento della situazione sopra descritta, può essere politicamente così formulata attraverso un duplice interrogativo: perché gli Enti locali dovrebbero ancora occuparsi della questione carceraria come compito di governo del proprio territorio?; e di conseguenza: come dovrebbero interessarsene?

Al primo quesito, riteniamo si debba rispondere assumendo il punto di vista che spiega e legittima il complesso di iniziative che costituiscono il progetto regionale di “Città sicure”, nel senso che l’area dell’esecuzione delle pene legali costituisce un settore decisivo nella produzione del bene sociale della sicurezza. Infatti in ogni strategia di prevenzione integrata, attenzione particolare viene rivolta sia a quella speciale, cioè di contrasto ai processi che favoriscono la recidività, sia a quella rivolta alla collettività, nel favorire la costruzione sociale della domanda di sicurezza al di fuori di quella di maggiore penalità. In questo senso, la produzione di modalità esecutive alternative alla sola privazione della libertà e che pertanto possano realizzarsi nella presa in carico da parte della società civile di momenti significativi dell’esecuzione concorrono congiuntamente alla realizzazione di entrambi gli obiettivi.

Se esiste quindi una ragione forte perché le amministrazioni locali rivendichino ancora la legittimità del loro impegno sul versante penitenziario, probabilmente assai diversa da quella agita nel passato deve essere la strategia per rendere operativa questa volontà.

Vogliamo qui di seguito indicare sinteticamente alcune possibili indicazioni di rotta.

a.) L’impegno del governo locale nel momento penale-esecutivo non deve più limitarsi alla sola sfera della esecuzione detentiva e dei percorsi di alternative alla stessa. Esso, invece, deve essere in grado di aprire un fronte diverso e più ampio in cui alla corresponsabilizzazione nella esecuzione delle pene privative e limitative della libertà deve accompagnarsi anche l’offerta di occasioni per modalità punitive sostitutive, in grado di favorire sperimentazioni di vera e propria diversione dal sistema della giustizia penale. In quest’ottica, attenzione particolare deve essere posta alle esperienze di mediazione penale e sociale felicemente già sperimentate in altri contesti nazionali.

b.) Nell’obiettivo impraticabilità di costruire ancora sul criterio della territorializzazione la leva di legittimazione dell’intervento del governo locale nell’esecuzione delle pene, l’offerta dei servizi deve oramai essere rivolta indistintamente, superando ogni criterio di appartenenza territoriale, nella stessa misura in cui la fruizione dei diritti del detenuto non può ragionevolmente più ancorarsi a quello di cittadinanza.

c.) Il potenziamento dei percorsi di alternative non deve esclusivamente costruirsi nella riproposizione di un’ipotesi di risocializzazione mutuato sul paradigma del disciplinamento offerto dall’inserimento “ideale” nel mercato del lavoro, ma deve



coraggiosamente sperimentare modalità originali di partecipazione sociale.

Bibliografia

AA.VV. (1978), *La stato di attuazione della riforma penitenziaria e il ruolo degli enti locali* Venezia: Marsilio Editori

AA.VV. (1983a), *Carcere mandamentale ed enti locali: prospettive di una riforma*, Bologna: Tipografia Compositori

AA.VV. (1983b), *Struttura e funzioni delle carceri: ruolo dell'ente locale*, Parma: Mondialgraf

AA.VV. (1986), *Carcere e territorio*, in "Quaderni di sindacato e società", Perugia: Benvenuti

AA.VV. (1989), *Lavoro carcerario e cooperazione: esperienza e prospettive*, Bologna: Altercoop

AA.VV. (1993), *Lavoro e percorsi di alternative al carcere: Progetto di avviamento al lavoro dei detenuti nella regione Emilia-Romagna*, Ivrea: Tipografia della casa circondariale

CAPPELLETTO, LOMBROSO (a cura di) (1976), *Carcere e società*, Venezia: Marsilio editore

INSOLERA (1976), *La legge 26-7.1975 n. 354 ed enti locali*, in "La questione criminale", pp. 409-37

LOVATI (a cura di) (1988), *Carcere e territorio. I nuovi rapporti promossi dalla legge Gozzini ed un'analisi dei tossicodipendenti sot-*

toposti a controllo penale, Milano: Franco Angeli

NEPPI MODONA (1973), *Carcere e società civile*, in "Storia d'Italia", Torino: Einaudi

IDEM (1974), *Vecchio e nuovo nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in "Politica del diritto", pp. 183 e ss.

IDEM (1976), *Formazione sociale carceraria e democrazia partecipativa*, in "Politica del diritto", pp. 173 e ss.

NASCETTI (1982), *Il programma di edilizia penitenziaria tra istanze di decentramento e necessità di urgenza*, in "Rassegna penitenziaria e criminologica", pp. 537-66

NASCETTI-PAVARINI (1982), *Autonomie locali ed esecuzione penitenziaria: situazione e prospettive agli inizi degli anni ottanta*, in "Carcere 80", pp. 51-86

PAVARINI (1978), *Commento all'art. 23 del d.p.r. 616*, in "I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali" a cura di Barbera e Bassanini, Bologna: Il Mulino, pp. 202-8

PEPA (a cura di) (1992), *La nostra Bastiglia. La sfida della formazione tra repressione e presa in carico della devianza*, Torino: Gruppo Abele

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (1985), *Governo locale ed esecuzione penitenziaria*, Reggio Emilia: Tecnostampa

ZAPPA (a cura) (1985), *Carcere, ente locale ed opinione pubblica*, Bologna: GLUEB



PARTE TERZA: LA RICOGNIZIONE DELL'ESISTENTE

SICUREZZA E PREVENZIONE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI IN ITALIA

A cura di Rossella Selmini

1. PREMESSA

Lo scopo delle considerazioni che verranno sviluppate nelle pagine seguenti è quello di offrire un primo, sintetico, quadro del panorama di attività avviate dal sistema degli enti locali relativamente ai problemi della sicurezza dei cittadini e delle forme di contrasto e di prevenzione della criminalità.

Si tratta di un compito non semplice, innanzitutto perché tali attività non rientrano nel quadro delle competenze tradizionali di un ente locale: non siamo quindi di fronte ad un insieme di funzioni immediatamente riconoscibili come proprie della istituzione territoriale (quali potrebbero essere, nel caso di un comune, i programmi per le politiche giovanili) e quindi fondate su procedure e attività consolidate. Al contrario, il quadro che ci si trova di fronte è, per evidenti ragioni, assai più frammenta-

rio e disomogeneo, anche perché la tipologia di attività di cui vorremmo dare conto non rientra neppure, se non per alcuni aspetti marginali, nell'ambito dell'intervento socio assistenziale in tema di tossicodipendenza, di assistenza post-penitenziaria, di immigrazione, di malattia mentale, su cui si è sviluppata da tempo una competenza dell'ente locale. Quello che si è cercato di ricostruire è infatti l'insieme delle attività eventualmente programmate e/o realizzate da un ente locale al fine di garantire la sicurezza dei cittadini. Il concetto di sicurezza utilizzato nella ricognizione è, evidentemente, assai ampio, al fine di cogliere tutte le modalità, anche indirette, con cui un ente locale interviene su questo tema.

Nella accezione utilizzata in questa indagine, gli interventi a favore della sicurezza ricomprendono sia le forme di tutela dalla insicurezza derivante da esposizione al rischio della micro-criminalità, sia gli interventi volti a favorire la tutela dei cittadini e delle istituzioni dalla criminalità economica e organizzata. Come è noto, mentre le comunità locali, i cittadini, esprimono un allarme significativo rispetto alla prima forma di criminalità, essi tendono a non percepire in maniera altrettanto significativa i rischi connessi alla presenza di criminalità mafiosa e organizzata. Per le istituzioni territoriali, al contrario, sono proprio questi fenomeni a rappresentare l'oggetto di indagine e di intervento più rilevante, anche se, come vedremo, più



aumenta la vicinanza dell'istituzione al cittadino, nei livelli territoriali più decentrati quali il Comune e il Quartiere, maggiore è l'attenzione dell'ente locale ai problemi di microcriminalità.

Nonostante la frammentarietà e la disomogeneità che, come si è anticipato, caratterizzano gli interventi in questo senso da parte delle autonomie locali, è tuttavia possibile individuare una serie di attività orientate allo scopo generale di garantire maggiore sicurezza ai cittadini e riconoscere quindi che il sistema delle autonomie locali, attraverso questi interventi, sta indubbiamente sviluppando una forte sensibilità verso questi temi, e quindi una nuova e diversa presenza attiva nel campo della politica criminale.

Si può sostenere, in via generale che l'intervento dell'istituzione locale in tema di sicurezza si colloca nello spazio vuoto oggi esistente tra la risposta degli attori tradizionalmente titolari di poteri preventivi e repressivi (il sistema penale nel suo complesso) e il crescente articolarsi di organizzazioni informali di autotutela dei cittadini (compreso il ricorso al mercato privato della sicurezza).

La nuova presenza dell'ente locale si inserisce così nella generale tendenza alla diversificazione degli attori che intervengono nel campo della criminalità e della devianza, con alcune specificità: innanzitutto, i modelli di intervento e gli strumenti adottati che descriveremo nelle pagine seguenti e che risultano dalla ricognizione effettuata, hanno solo raramente l'obiettivo di sostenere processi di criminalizzazione, come spesso avviene nel caso di nuovi attori in campo penale (cfr., Pitch, 1989: 84 ss.).

Al contrario, lo spazio dell'intervento dell'autonomia locale sul tema della sicurezza

è, e non poteva essere altrimenti, lo spazio della prevenzione. Si tratta quindi di azioni che si caratterizzano, a tutt'oggi, per una estensione delle politiche sociali in senso lato e per una riduzione del ricorso alla risorsa penale.

Ciò non esclude che potranno prodursi, in ragione di questo ampliamento, anche effetti indiretti sulle politiche penali: o che, in alcuni casi, gli enti locali, soprattutto le Regioni, non orientino già esplicitamente la loro azione, in chiave consultiva o propositiva, verso i processi di elaborazione delle leggi penali, anche se non necessariamente per sostenere processi di ampliamento dell'uso dello strumento penale in senso lato.

Un ragionamento su questi aspetti è ancora precoce: è però già possibile tentare di delineare alcune modalità di azione, alcuni caratteri generali - definibili solo per comodità come veri e propri modelli - delle risposte che il sistema delle autonomie locali sta iniziando a dare ai problemi della sicurezza.

2. UNA PRIMA CLASSIFICAZIONE

Può essere utile al tentativo di inquadrare organicamente attività diverse e non consolidate riprendere alcune classificazioni della teoria sociologica degli attori, ed in particolare i modelli di azione proposti da Lascoumes (1992) nella sua analisi dei nuovi attori.

Abbiamo rielaborato questa classificazione, adattandola al caso concreto e soprattutto tenendo conto che, come già detto, l'attività degli enti locali ha di rado finalità diretta di intervento sul processo legislati-



vo.

Le azioni di seguito individuate esprimono quindi le diverse modalità e le diverse fasi in cui si articola l'assunzione di un problema - quello della sicurezza - da parte di un attore che ha, in primo luogo, la responsabilità politica e amministrativa del governo di un territorio. Distingueremo così azioni di riconoscimento politico dell'emergere del problema sicurezza, azioni rivolte alla produzione di conoscenza dei fenomeni e, infine, azioni rivolte all'adozione di strumenti di intervento.

Trattandosi di un fenomeno recente, questa classificazione risente fortemente, nella collocazione delle varie attività, della decisione discrezionale di chi propone la classificazione stessa. Inoltre, poichè l'attività intrapresa non è ancora istituzionalizzata nè irrigidita nelle procedure amministrative, le diverse azioni adottate potranno non avere carattere consequenziale. Un ente locale, per esempio, può adottare strumenti operativi senza avere sviluppato al suo interno alcuna azione di conoscenza del fenomeno su cui interviene.

Inoltre, anche se Regioni, Comuni e Province condividono la classificazione all'interno delle tre attività, va premesso che per le Regioni, la cui attività sul tema è più consolidata, si possono delineare già modelli di intervento, mentre per Comuni e Province ci si dovrà limitare ad una elencazione delle diverse attività.

Per quanto riguarda le Regioni, si evidenziano, allo stato attuale, due modelli principali di riferimento. Schematizzando, si può dire che alcune Regioni hanno scelto di impegnarsi sulla questione della sicurezza dei cittadini agendo prevalentemente come attori politici; altre, invece, hanno privilegiato l'assunzione del problema come aspetto trasversale del governo del

territorio, affidandone la gestione complessiva ad organi amministrativi di esecuzione.

Sono un esempio del primo modello quegli enti regionali - Lazio, Basilicata, Sardegna, Sicilia, Campania, Puglia - che hanno costituito, presso il consiglio regionale, apposite Commissioni consiliari di dibattito o di indagine sui problemi della criminalità. Sono invece un esempio del secondo modello quelle istituzioni regionali - al momento, soltanto l'Emilia-Romagna e la Toscana - che hanno privilegiato l'avvio di programmi di lavoro connessi alle attività delle Giunte regionali, e più precisamente presso le Presidenze di giunta. In questo secondo caso l'assunzione del problema della sicurezza e della criminalità si traduce immediatamente nel programma di lavoro dell'ente locale.

Anche le Commissioni consiliari, tuttavia, quando superano il momento del dibattito politico e consolidano la loro attività, come è avvenuto nel caso della regione Lazio, danno avvio a programmi di lavoro continuativi, sorretti da strutture interne permanenti che fanno riferimento al Consiglio regionale.

Relativamente ai contenuti dei vari interventi, è assai più difficile individuare categorie significative: rimane valido quanto prima affermato, relativamente al fatto che le istituzioni regionali, ed anche provinciali (cioè quelle che hanno minori rapporti diretti con i cittadini) tendono, con l'eccezione della regione Emilia-Romagna, ad occuparsi prevalentemente di fenomeni connessi alla criminalità organizzata e mafiosa, mentre le istituzioni più decentrate tendono a sviluppare una forte attenzione per i temi della microcriminalità.



3. AZIONI DI RICONOSCIMENTO DEL PROBLEMA DELLA SICU- REZZA

Si può definire in generale questa azione come l'assunzione dell'emergenza di un problema (sollevato dalle comunità locali, dai mass media, dalle sollecitazioni di altri organi locali o statali), all'interno dell'istituzione e la individuazione dei primi strumenti di dibattito e di riflessione sul problema stesso. Si tratta quindi della prima fase di attività, che può poi, eventualmente, portare alla decisione di ricorrere alle altre due modalità di azione.

Il riconoscimento politico del problema si esprime, innanzitutto, nei dibattiti consiliari, sia dei Consigli regionali, che dei Consigli comunali.

Un forte impulso all'assunzione politica del problema si è avuto, soprattutto nel caso delle Regioni, a seguito del diffondersi dell'allarme sociale relativamente alla criminalità mafiosa ed organizzata; la sollecitazione ad occuparsi del problema è arrivata anche attraverso le relazioni delle Commissioni d'inchiesta sul fenomeno della mafia; in particolare, la Commissione presieduta da Luciano Violante nel 1993, oltre ad avere coinvolto il sistema degli enti locali nella fase d'inchiesta, ha evidenziato, come è noto, alcuni caratteri degli insediamenti di tipo mafioso anche in aree non tradizionali, stimolando indirettamente la riflessione su questi temi anche da parte di istituzioni estranee al dibattito sul tema della criminalità organizzata e mafiosa.

Dalla discussione a livello consiliare, attraverso interpellanze, ordini del giorno, sessioni speciali di incontro con i Ministri della giustizia e dell'interno si passa, nel caso

di alcune Regioni, alla istituzione, con legge, di apposite commissioni per l'analisi di fenomeni connessi alla criminalità organizzata e mafiosa. Si segnalano in particolare i lavori della Consulta regionale per la difesa della Basilicata da tentativi di penetrazione della malavita organizzata, istituita all'interno di una legge regionale che ha inteso regolamentare le procedure per opere pubbliche (L.R. 27 del 1990). La Consulta ha rappresentato un luogo di forte dibattito politico, dove, insieme al sostegno a processi di estensione del controllo e della repressione dei fenomeni a cura dell'apparato statale, si richiama anche la necessità di un autonomo intervento delle Regioni in chiave preventiva, attraverso strumenti complessivi di migliore governo del territorio. Leggermente diversa la prospettiva di lavoro adottata da una Commissione speciale istituita dalla regione Sardegna (L.R. n.33 del 1987), che ha avuto soprattutto l'obiettivo di raccogliere elementi di conoscenza su zone interessate da particolari fenomeni di criminalità e violenza. In questo caso il riconoscimento del problema ha prodotto immediatamente l'esigenza di produrre conoscenza.

Particolarmente significativa è l'esperienza della regione Lazio. Anche in questo caso il riconoscimento del problema ha portato (v. la delibera del Consiglio regionale del 16.1.1985, n. 1114) alla costituzione di una Commissione consiliare, che ha qui, a differenza degli altri casi citati, carattere permanente, ad indicare la volontà politica di passare dal puro riconoscimento del problema ad attività continuative.

La Commissione della regione Lazio si caratterizza non solo per la continuità dell'azione, ma anche, come vedremo nelle pagine successive, per l'ampiezza dei temi oggetto di lavoro: dai problemi carcerari al traffico della droga, dalla lotta alla criminalità organizzata agli interventi di preven-



zione della devianza e della criminalità urbana, per approdare, negli anni più recenti alla elaborazione di analisi sulla sicurezza dei cittadini.

Nelle regioni Emilia-Romagna e Toscana, lo si è anticipato in precedenza, il riconoscimento politico del problema ha coinciso con l'avvio di un programma di lavoro le cui linee guida discendono direttamente dalle Presidenze di giunta, e che viene poi discusso in sede consiliare.

A livello comunale l'assunzione politica del problema è fenomeno molto recente e legato soprattutto all'emergere di campagne allarmistiche (fortemente enfatizzate dalla stampa locale) sulla devianza e sulla criminalità urbana: sindaci e consigli comunali vengono così investiti da una richiesta diretta di sicurezza da parte dei cittadini e delle loro organizzazioni informali, o anche da gruppi organizzati (per esempio le associazioni dei commercianti, relativamente al fenomeno dell'usura). Numerose amministrazioni comunali attraversano questa fase, ma soltanto alcune hanno avviato, o stanno avviando, programmi di lavoro che implicano il passaggio alle altre due modalità di azione.

4. AZIONI DIRETTE ALLA PRODUZIONE DI CONOSCENZA

E' questa sicuramente la tipologia di azione più diffusa e più consolidata. Gli enti locali hanno maturato da tempo un patrimonio di conoscenze sui fenomeni legati alla devianza e alla prevenzione; nell'ultimo periodo, tuttavia, la ricerca non si concentra più, soltanto, su quei fenomeni che rientrano nella stretta competenza delle autonomie locali, ma si estende, per esempio, alla cri-

minalità organizzata e mafiosa. Contemporaneamente, in alcuni casi, cambia la prospettiva dalla quale il problema della sicurezza viene visto: l'ente locale si interroga, quindi, non più soltanto sulle caratteristiche del suo cliente (il giovane deviante, il tossicodipendente, l'immigrato), e delle forme assistenziali più adeguate da adottare, ma anche sui bisogni della collettività, sulle problematiche connesse alle vittime di reato, sulle caratteristiche della domanda di sicurezza. Se pure ancora in casi limitati, poi, si avviano ricerche rivolte direttamente all'analisi delle problematiche di un territorio sul piano della devianza e della criminalità, al fine di predisporre azioni di prevenzione.

A livello regionale, lo strumento più di frequente adottato per le azioni di produzione di conoscenza sono le commissioni di esperti, ai quali si affida l'incarico di elaborare e realizzare ricerche su specifici fenomeni. Le commissioni, speciali o permanenti, citate nel paragrafo precedente, possono diventare così, anche attraverso l'inserimento di esperti, luoghi di produzione di conoscenza diretta ad indicare le linee dei possibili interventi.

Segnaliamo, in proposito, alcune delle attività di ricerca più significative. La regione Lazio si caratterizza per un'attività di produzione di conoscenza particolarmente ricca e continuativa sui temi della tossicodipendenza, dell'insicurezza urbana, della criminalità economica ed organizzata; di recente, il Consiglio regionale ha istituito un apposito Comitato scientifico sul problema dell'usura e delle attività finanziarie illegali, che, oltre a raccogliere elementi di conoscenza sul fenomeno, si è rivolto in chiave propositiva anche al governo centrale, inviando al Ministro della giustizia alcune osservazioni e indicazioni in merito al disegno di legge governativo sull'usura, a quel tempo in



discussione al parlamento nazionale.

In questi casi, peraltro ancora molto limitati, si nota un tentativo di intervento delle autonomie locali sul processo di legiferazione nazionale che, per quanto riguarda il settore penale, è piuttosto innovativo.

Tra le Regioni che hanno istituito commissioni e consulte sui temi della criminalità, va anche segnalato il lavoro di ricerca prodotto dalla già citata Commissione speciale d'indagine sulla condizione economica e sociale delle zone della Sardegna interessate da particolari fenomeni di criminalità e violenza, che ha ricostruito con accuratezza le mappe dei territori regionali più esposti a rischi di fenomeni criminali.

L'attività di produzione di conoscenze è stata ed è tuttora molto intensa anche da parte della regione Toscana, che ha prodotto rapporti sull'andamento della criminalità nel territorio regionale e ricerche su specifici fenomeni criminali connessi soprattutto alla criminalità organizzata e mafiosa. In questo caso, non esiste tuttavia un organo scientifico stabile di riferimento, ma ci si avvale di competenze interne ed esterne all'istituzione stessa, in relazione ai diversi fenomeni da indagare.

A livello provinciale e comunale l'attività di ricerca è estremamente diffusa, ma molto disomogenea e frammentata. Anche qui, ad una ricca produzione di conoscenza accumulata nei settori di tradizionale competenza degli enti provinciali e comunali (mi riferisco, soprattutto a tutto il settore del disagio giovanile e dell'immigrazione e, a livello provinciale, alle ricerche condotte, tramite le Commissioni per le pari opportunità, in tema di violenza sessuale e sostegno alle donne), si aggiungono di recente attività di ricerca che spostano il punto di riferimento dell'ente locale. Si

inizia così ad indagare, per esempio, il fenomeno della tossicodipendenza non soltanto sotto il profilo del soggetto tossicodipendente, ma delle caratteristiche generali e degli andamenti del mercato dell'eroina (provincia di Reggio Emilia, 1991).

Con un certo anticipo rispetto ai tempi, la provincia di Milano affrontava, già nel 1985, una ricerca sulla devianza giovanile dal punto di vista dell'immagine e della reazione sociale alla stessa, prefigurando così un tentativo di ricostruzione dei sentimenti di sicurezza e di insicurezza della collettività.

Lo sforzo di raccogliere elementi conoscitivi sui fenomeni di insicurezza nel territorio locale è perseguito anche dalle recentissime indagini dell'Ufficio risanamento borgate e Ufficio studi e programmazione economica del comune di Roma, volti ad individuare indicatori di disagio e di insicurezza nelle Circostrizioni comunali.

Particolarmente innovativa, perché esplicitamente orientata alla ricostruzione della insicurezza ed insicurezza urbana, anche attraverso indagini vittimologiche è, infine, la ricerca "Vivere una città sicura" avviata dai comuni di Bologna e di Modena su due Circostrizioni comunali delle città (quartiere Reno di Bologna e quartiere San Faustino di Modena), ed ora in fase di conclusione, mentre una iniziativa di ricerca analoga è attualmente al vaglio della amministrazione locale di Firenze.

Questa tipologia di ricerche, come si diceva, rappresenta l'intervento più innovativo dell'ente locale, perché è rivolta non soltanto all'acquisizione di conoscenze sui fenomeni, ma anche alla progettazione di nuove azioni di prevenzione e prefigura quindi l'adozione futura di strumenti di intervento.



5. L'ADOZIONE DI STRUMENTI OPERATIVI

Relativamente a questa tipologia di attività, vanno nettamente distinte le azioni intraprese dalle istituzioni regionali, e quelle avviate a livello provinciale o comunale: è evidente che, in base alla distribuzioni di competenze tra i tre livelli, sono soprattutto Comuni e Province ad avere adottato alcuni strumenti operativi, se con ciò vogliamo intendere la predisposizione (nel senso di progettazione e realizzazione) di appositi interventi e servizi che sono espressione di nuove politiche di prevenzione e di riduzione della insicurezza. Con una importante eccezione, a livello regionale: la costituzione, nell'ottobre 94, da parte della regione Toscana, del Centro regionale di documentazione per la lotta alla criminalità organizzata e i poteri occulti. L'attività di questa Regione si caratterizza quindi per una notevole organicità nell'affrontare il tema della sicurezza, se pure dalla sola prospettiva dei fenomeni di criminalità mafiosa ed organizzata e con obiettivi più educativi e di sensibilizzazione che di intervento sul governo complessivo del territorio.

Questa istituzione è approdata alla costituzione del Centro a seguito di una intensa attività di studio, di ricerca, di sensibilizzazione della collettività sui fenomeni connessi alla criminalità organizzata e mafiosa: il Centro di documentazione, che ha già avviato numerose attività seminariali e cicli di lezioni-conversazioni con studenti ed esperti, diviene il centro di coordinamento di una serie di attività culturali e di sensibilizzazione delle quali la Regione stessa è direttamente protagonista. Si legge, infatti, nel testo della legge regionale istitutiva del Centro, che quest'ultimo ha la duplice funzione di fornire alle scuole e alle università che ne facciano richiesta materiale didattico, bibliografie, ecc. e di

svolgere un ruolo di raccordo per tutte le associazioni regionali che si occupino dei fenomeni oggetto della legge regionale (L.R. Toscana n. 78 del 27/10/1994, "Provvedimenti a favore delle Scuole, delle Università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e i poteri occulti").

Una scelta per certi versi simile è stata adottata dalla regione Calabria, con la L.R. 15/1/1986, n. 2, "Provvedimenti a favore delle scuole e delle Università calabresi per contribuire allo sviluppo della coscienza civile e democratica nella lotta contro la criminalità mafiosa". In questo caso, tuttavia, la Regione privilegiava il contributo alle istituzioni didattiche esterne, creando all'interno della Regione stessa soltanto un Comitato permanente per l'attuazione della legge. In precedenza, un modello analogo di intervento era stato adottato dalla regione Lombardia, con la L.R. n. 34 del 1980, volta a favorire interventi culturali e di informazione, di contributo alla lotta contro il terrorismo, la criminalità e la violenza.

Le Regioni, inoltre, possono svolgere attività che implicano l'adozione di strumenti operativi anche quando partecipano, in genere in collaborazione con altri enti locali, a programmi di intervento dell'Unione Europea sulla sicurezza e sulla prevenzione. Vanno segnalate in proposito la predisposizione congiunta tra regione Emilia-Romagna e comune di Reggio Emilia di un progetto per l'adozione di misure di riqualificazione urbana sul piano della prevenzione e della sicurezza, nell'ambito del programma comunitario Urban; la partecipazione del Consiglio regionale del Lazio, attraverso la già citata Commissione permanente, allo studio e alla implementazione di nuove politiche preventive nel quadro



della rete europea Microdel/Med-Urbs. E' tuttavia evidente che, quando si avvieranno le fasi operative di questi programmi comunitari, sarà compito diretto dei Comuni gestire gli strumenti operativi di intervento.

Il panorama degli interventi comunitari a favore della sicurezza e della riqualificazione urbana si configura come uno dei settori prevalenti di intervento delle amministrazioni comunali, anche se la realizzazione di tali programmi è ad uno stadio di progettazione e di elaborazione e non si è ancora tradotta compiutamente nella sperimentazione di nuove modalità di intervento nel campo della sicurezza. E' comunque un esempio significativo di questa azione la recente attivazione di reti (*Secucités*) di cooperazione tra città europee sui temi della sicurezza e della vivibilità urbana, che coinvolgono ormai anche alcune città italiane (Torino, Bologna, Catania).

Al di là di questo settore, è difficile ricostruire un quadro organico degli interventi promossi da amministrazioni comunali e provinciali sul tema della sicurezza: se per quanto riguarda il sostegno a donne maltrattate o vittime di violenze sessuali si può richiamare l'ormai consolidata esperienza dei centri di accoglienza, che ha indubbiamente rappresentato l'espressione di una politica volta a garantire anche migliori condizioni di sicurezza, il resto delle attività intraprese è caratterizzato da una notevole frammentarietà; oppure, le azioni sono ancora ad uno stadio così iniziale (v. per esempio il recente progetto di interventi "Bologna sicura: vivere insieme la città" del comune di Bologna) da rendere difficile la descrizione degli strumenti proposti.

Si possono tuttavia segnalare, a titolo esemplificativo, alcune esperienze particolarmente innovative: nel campo della formazione, per esempio, attraverso l'offerta

di corsi di autodifesa per donne avviati da alcune amministrazioni comunali; ancora, la realizzazione di corsi di aggiornamento per gli operatori sociali (Centro Gianfranco Minguzzi della provincia di Bologna) esplicitamente rivolti alla formazione sulle nuove politiche di prevenzione e sulla sicurezza urbana; infine, le iniziative di aggiornamento e di riorganizzazione dei corpi di Polizia municipale volti ad accentuare il ruolo dei vigili urbani negli interventi a favore della sicurezza (comune di Piacenza, comune di Palermo).

Sul versante delle forme di sostegno agli imprenditori vittime dell'usura e dell'estorsione si segnalano la istituzione di numeri verdi (comune di Napoli) e l'iniziativa del comune di Forlì per l'istituzione di fondi contributivi a favore delle cooperative di garanzia e dei consorzi fidi del commercio, dell'industria dell'artigianato e dell'agricoltura, anche allo scopo di prevenire e di limitare il fenomeno dell'usura. Quest'ultimo esempio è particolarmente significativo di come il sistema delle autonomie locali possa, anche all'interno degli attuali confini di competenza, contribuire ad ampliare il campo delle misure di prevenzione dei reati.

Infine, di particolare interesse è l'iniziativa, avviata dal comune di Padova, per l'istituzione di un centro di ascolto per le vittime di reato: si tratta dell'unica misura in questo campo avviata in Italia da un ente locale.

Sia che l'adozione dello strumento operativo sia già avvenuta o che, come è più frequente, essa sia ancora allo stadio progettuale, va richiamato, in conclusione, il carattere comune che gli interventi assumono: ci si muove sempre in una filosofia che privilegia l'azione di prevenzione integrata, il coinvolgimento delle comunità locali e delle associazioni presenti sul territorio, le



ipotesi di riorganizzazione delle polizie municipali.

Il quadro sintetico qui offerto, pur nella sua incompletezza, pensiamo che non solo segnali una crescente sensibilità delle autonomie localisu questo tema, ma che evidenzi anche alcune prime tendenze generali sulle filosofie e i principi di intervento. Si tratta, è evidente, di una ricognizione ancora parziale e approssimativa, che dà conto di un quadro ancora in movimento e che soltanto negli anni successivi (anche a seguito dell'insediamento delle nuove amministrazioni locali) potrà delinarsi compiutamente.

Bibliografia

LASCOUMES (1992), *Gli attori e la legge penale*, in "Dei delitti e delle pene", 1, pp. 27-44.

PITCH (1989), *Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale*, Milano: Feltrinelli.



PARTE QUARTA: LE RACCOMANDAZIONI

IL COMITATO SCIENTIFICO DEL PROGETTO "CITTÀ SICURE" RACCOMANDA AL GOVERNO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

(Le "raccomandazioni" hanno come necessario riferimento le "Tesi di fondo per una politica della sicurezza nella regione Emilia-Romagna" pubblicate sul n. 1, Luglio 1995, dei Quaderni di "Città sicure")

ISTITUZIONI LOCALI E SICUREZZA

La sicurezza come compito del governo democratico del territorio regionale

Il tema della sicurezza delle cittadine e dei cittadini deve essere assunto dalla Regione Emilia-Romagna come compito di governo democratico del territorio regionale, perché la sicurezza delle persone è indice significativo che sempre più qualifica il vivere democratico di una comunità.

La responsabilità di governo democratico

del territorio regionale legittima le istituzioni rappresentative della società civile emiliano-romagnola nell'assunzione dei compiti e delle funzioni per rispondere ai bisogni di sicurezza oggettivi e soggettivi della cittadinanza.

La regione Emilia-Romagna deve a tal fine adoperarsi per promuovere e coordinare - nel rispetto delle distinte competenze e nel rigoroso rispetto delle norme dello stato di diritto democratico - l'assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni comunali del territorio emiliano-romagnolo in favore di iniziative volte tanto a produrre condizioni di maggiore sicurezza che a rassicurare l'opinione pubblica, nella prospettiva che il tema della sicurezza diventi una nota qualificante del governo delle città.

Nell'assunzione di questa responsabilità si deve produrre una nuova cultura politica e amministrativa della sicurezza; essa deve rendere coscienti che ogni azione di governo si traduce anche - in una dimensione di ecologia sociale - in una ricaduta nella produzione delle condizioni oggettive e nelle rappresentazioni collettive di sicurezza.

I sindaci come referenti delle domande sociali di sicurezza

La centralità del governo cittadino della sicurezza impone che l'assunzione da parte



della amministrazione comunale del problema si traduca nella visibilità del mandato politico che legittima questa assunzione di responsabilità.

Se chi ha responsabilità di governo democratico delle città non può alienarsi dalla presa in carico dei problemi di sicurezza della propria cittadinanza, a questa deve essere evidente che l'amministrazione comunale è referente, certo non esclusivo, delle domande di sicurezza.

La figura dei sindaci ed eventualmente per loro dei presidenti di quartiere, nella loro dimensione di rappresentanti della cittadinanza, deve offrirsi sia come referente credibile delle domande sociali di sicurezza, sia come interlocutore legittimato democraticamente nei confronti delle altre istituzioni statuali di controllo sociale.

La legittimazione del sindaco nell'assunzione della domanda di sicurezza della cittadinanza è duplicemente fondata: sia perché questi è primo rappresentante della cittadinanza che lo ha democraticamente eletto; sia perché molti problemi di sicurezza coincidono - prevalentemente in una prospettiva di politica di prevenzione - con le medesime responsabilità del governo amministrativo delle città.

Il ruolo del sindaco nel governo della sicurezza cittadina si declina diversamente sotto il profilo della domanda e della risposta ai problemi della sicurezza: mentre il sindaco è referente politico primario delle domande collettive di sicurezza, è solo corresponsabile - assieme ai rappresentanti del governo nazionale e delle agenzie statuali di sicurezza - delle risposte alle stesse, nel senso che contribuisce alla definizione delle politiche di sicurezza a livello cittadino. Le risposte individuali alle domande di sicurezza competono invece a chi di dovere.

Il governo della sicurezza deve essere

garantito d'intesa con le forze di polizia

Per quanto il tema della sicurezza cittadina non coincida con quello di pubblica sicurezza, il governo della sicurezza deve essere garantito d'intesa con l'azione delle forze di polizia. Momenti strutturati di raccordo tra le polizie di stato, polizie municipali, servizi sociali e le diverse forme di associazionismo devono essere tenacemente perseguiti.

A questo delicato momento di raccordo il sindaco deve partecipare favorendo più avanzati livelli di coinvolgimento tra istituzioni statuali e locali nella progettazione di una politica e di una cultura in grado di favorire la produzione del bene sicurezza.

Dalla dimensione locale a quella sovranazionale

Le politiche di sicurezza promosse dalla regione Emilia-Romagna devono favorire processi di interazione tra governo delle città, governo regionale e governo nazionale, prestando attenzione alle culture e alle politiche sovranazionali che hanno per oggetto la produzione del bene della sicurezza.

IL GOVERNO LOCALE DELLA SICUREZZA

Fare costante riferimento alle situazioni concrete

Se l'assunzione di responsabilità del governo della sicurezza da parte dei poteri locali vuole qualificarsi democraticamente, l'azione politica ed amministrativa agita dalle amministrazioni locali in tema di sicurezza deve prestare la massima attenzione ai bisogni e alle domande di sicurezza delle



cittadine e dei cittadini come si radicano ed esprimono nelle diverse situazioni.

Assumere pertanto il punto di vista dal basso: fare costante riferimento alle situazioni concrete, riportare ogni scelta ed iniziativa alle capacità e risorse del cittadino attivo e delle strutture partecipative capaci di farsi carico dei problemi della sicurezza.

Solo in questo modo le politiche per il governo della sicurezza sfuggono al pericolo di ri-proporci come politiche di ordine pubblico della sicurezza.

Nel contempo l'attenzione al cittadino nelle situazioni concrete, consente di svelare la fallacia della categoria stessa della sicurezza ove questa non venga declinata nelle differenze, *in primis* quella di genere; di conseguenza se uomini e donne, giovani ed anziani, ricchi e poveri, sono tutti diversi oggettivamente e soggettivamente di fronte al bisogno di sicurezza, diverse dovranno pure essere le politiche volte a promuovere e garantire la sicurezza e a diffondere rassicurazione.

Rendere visibili i soggetti deboli e dare rappresentatività alle vittime

Al fine di ridurre l'estraneità dei cittadini nella assunzione di responsabilità nella produzione di una cultura della sicurezza, è opportuno favorire il processo di rappresentatività politica delle vittime reali e potenziali più esposte al rischio della criminalità.

Il governo regionale può pertanto economicamente supportare le diverse forme dell'associazionismo e del volontariato che pongano come oggetto privilegiato del loro intervento l'aiuto alle vittime. Nel contempo è invitato a proporre innovazioni legislative a livello nazionale che

consentano di offrire modalità di indennizzo pubblico per le vittime di reati di violenza.

Nel contempo è opportuno favorire la visibilità sociale e politica nella legalità di coloro che appunto in ragione della loro accentuata invisibilità - primi fra tutti gli immigrati, in quanto esclusi dalla partecipazione ai diritti di cittadinanza, rischiano di essere socialmente avvertiti come egemonizzati solo dal mondo della illegalità e quindi percepiti come pericolosi.

Produrre e diffondere conoscenze autonome sui problemi della sicurezza cittadina

Il governo locale della sicurezza cittadina deve necessariamente dotarsi di momenti di conoscenza autonoma della fenomenologia su cui operare ed intervenire. Questa esigenza è tanto più avvertita quanto più carente è il dato di conoscenza.

E' compito essenziale del governo regionale favorire, scientificamente coordinare, quindi raccogliere e omologare tutte le informazioni che sono e che verranno nel tempo prodotte a livello locale al fine di offrire un servizio di monitoraggio permanente dei fenomeni di criminalità e devianza e di reazione sociale agli stessi nel territorio regionale.

Questi dati di conoscenza devono poi essere diffusi e riportati alla stessa opinione pubblica regionale, nella convinzione che fare informazione scientificamente corretta in tema di sicurezza è già di per sé operare per produrre rassicurazione e quindi anche sicurezza.

In particolare, si tratta di promuovere processi comunicativi in grado di offrire fondati punti di riferimento atti a contrastare



gli allarmismi e le possibili deformazioni che spesso contribuiscono ad accentuare i sentimenti di insicurezza ben oltre a quanto la realtà possa giustificare.

Si raccomanda di operare per attribuire questa funzione conoscitiva alla sfera delle competenze del governo regionale.

Produrre, coordinare e sperimentare azioni di prevenzione integrata

La cultura e la politica di prevenzione integrata - nel senso della integrazione tra momenti di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, attraverso strategie di azione situazionale e sociale e con riguardo tanto agli autori di reato che alle loro vittime - definiscono il terreno di ricerca e di sperimentazione da privilegiare.

Queste sperimentazioni vanno attentamente coordinate in ragione della loro efficacia con quelle altrettanto decisive volte a contenere il ricorso alla risorsa penale-penitenziaria, come il lavoro di pubblica utilità e la mediazione.

La formazione

ALCUNE PRIORITÀ

Se la strategia da privilegiare nelle politiche locali di sicurezza è quella della prevenzione integrata, diventa di nodale importanza agire per la produzione di una nuova professionalità che sia in grado di operare nei diversi territori regionali nel senso indicato da questa metodologia di intervento sociale.

A fronte di una domanda, che si prevede crescente nel prossimo futuro, da parte delle amministrazioni comunali di inter-

venti e azioni di prevenzione, si avverte l'amministrazione della Regione dell'opportunità di organizzare corsi di formazione che consentano di diffondere le conoscenze necessarie per rispondere alla domanda di professionalità adeguate e competenti.

La necessità avvertita di ridefinire una nuova identità di ruolo alle polizie municipali, consigliano la Regione a provvedere nel senso di organizzare momenti formativi sul tema specifico della produzione di sicurezza, nonché di sperimentare altri momenti formativi tra agenti delle polizie municipali e rappresentanti delle polizie di Stato.

La riorganizzazione regionale delle polizie municipali

Strumento essenziale nel governo locale della sicurezza può essere offerto da un diverso modo di operare delle polizie municipali, nel ruolo intermedio che si situa tra l'agire delle agenzie di repressione e l'agire dei servizi sociali.

Si avverte pertanto la necessità di organizzare in forma strutturata un coordinamento a livello regionale delle polizie municipali, in una prospettiva di progressivo superamento del vincolo municipale stesso.

Rendere l'azione sociale produttrice di sicurezza

La ricchezza di servizi sociali presenti nel territorio regionale sono una risorsa preziosa da utilizzare al meglio anche in strategie di produzione di sicurezza.

Si raccomanda pertanto di favorire momenti qualificati di formazione, in particolare per quanto concerne lo sviluppo e l'appren-



dimento di metodiche di autovalutazione nell'agire dei servizi sociali, nonchè per attivare una migliore comunicazione sociale tra i diversi servizi.

In particolare si raccomanda di sviluppare, accanto alla radicata cultura della presa in carico dei bisogni dei soggetti portatori di disagio, una complementare cultura nella gestione sociale dei disagi stessi, affinché l'aiuto e il soccorso rivolto ai bisognosi venga socialmente avvertito anche come produttore di sicurezza per tutti.

Predisporre strumenti di conoscenza riferiti alla macro-criminalità economica e alla criminalità organizzata

Per quanto il tema della produzione locale di sicurezza privilegi i profili della micro-criminalità, della devianza e degli atti di inciviltà, le specificità sociali ed economiche della regione Emilia-Romagna impongono di prestare la massima attenzione anche ai profili della illegalità economica e della criminalità organizzata.

Si invita pertanto l'amministrazione regionale: a favorire con ogni opportuno mezzo il diffondersi e radicarsi ulteriore nella società civile di una cultura della legalità come valido antidoto al rischio rappresentato dalla criminalità economica e organizzata; a predisporre idonei strumenti in grado di consentirle di avvertire l'entità e le trasformazioni qualitative nel radicarsi e diffondersi di fenomeni di macro-illegalità economica e di criminalità organizzata, quali potrebbero essere alcuni indici significativi capaci di pronosticare la pericolosità di determinati fenomeni.



A L L E G A T O

L'ARTICOLAZIONE ORGANIZZATIVA DI "Città sicure"

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.

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
40126 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
40122 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: vicolo Carega, 3
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*



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*



COMITATO SCIENTIFICO

**I PROBLEMI
DELLA SICUREZZA IN
EMILIA-ROMAGNA**

**PRIMO RAPPORTO
ANNUALE 1995**

La stesura del presente rapporto è stata coordinata da **Cosimo Braccesi** e **Massimo Pavarini**.

I singoli capitoli sono stati curati da: Tullio Aymone, Marzio Barbagli, Ivan Cicconi, Francesco Cossentino, Dario Melossi, Giuseppe Mosconi, Salvatore Palidda, Massimo Pavarini, Antonio Roversi, Marco Santoro, Rossella Selmini.

Hanno inoltre collaborato: Federico Guarnieri, Stefano Michelini, Luciana Pepa, Giovanni Sacchini, Ettore Scappini, Marzia Zannini
