



LUGLIO 1997



S O M M A -

Q U A D E R N I D I Città sicure

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

3	INFORMAZIONI INTRODUTTIVE
7	LA VOLONTÀ POLITICA - IL PRESIDENTE - LA MAGGIORANZA - LE OPPOSIZIONI - REGIONE E CITTÀ - IL MINISTRO
28	IL PUNTO DI VISTA DEL COMITATO SCIENTIFICO - RIVISITANDO LE VECCHIE TESI - LE "RACCOMANDAZIONI" DEL 1996 - LA DIFFERENZA DI GENERE - GOVERNO DELLE CITTÀ E SICUREZZA - IL LAVORO DEL COMITATO SCIENTIFICO
52	I RAPPORTI ANNUALI, L'ATTIVITÀ DI RICERCA E DI RICERCA AZIONE - INTRODUZIONE - SCHEDE
61	I PROGETTI DELLE CITTÀ - BOLOGNA - MODENA - REGGIO EMILIA
68	DALLE IDEE AI TESTI NORMATIVI - UNA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE - SICUREZZA E RIFORMA DELLA COSTITUZIONE - LA RIFORMA DEI COMITATI PROVINCIALI PER L'ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA
73	LA FORMAZIONE
79	LA DOCUMENTAZIONE
81	L'ARTICOLAZIONE ORGANIZZATIVA DI "CITTÀ SICURE"

Anno 3 - n° 10 - Luglio/Agosto 1997 - Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna - Supplemento al n° 14 - Maggio/Giugno 1997 - Spedizione in abbonamento postale 50% Bo - **Direttore Responsabile:** Roberto Franchini - **Direttore:** Cosimo Braccesi - Reg. Trib. BO N°6423 del 13/3/95 - **Redazione:** Regione Emilia-Romagna - Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna - **Videoimpaginazione:** Nouvelle (Bo) - **Stampa:** Grafiche Zanini - Via Emilia, 41/E - 40011 Anzola dell'Emilia (Bo)

 Regione Emilia-Romagna



CRONOLOGIA

Questo Quaderno, il dodicesimo della serie, rappresenta un aggiornamento del primo; allora, nel '95, cercavamo di dar conto del primo anno di attività di "Città sicure" e delle sue prospettive di lavoro; oggi cerchiamo di fare lo stesso avendo

INFORMAZIONI INTRODUTTIVE

alle spalle tre anni di attività.

Come ricordavamo allora il progetto "Città sicure" prende avvio, per iniziativa della Presidenza della regione Emilia-Romagna, alla fine della quinta legislatura regionale nella primavera del '94; è del Novembre successivo, invece, la sua presentazione ed approvazione da parte della prima Commissione consigliare.

All'inizio della sesta legislatura, nel Giugno del '95, il tema della sicurezza nelle città emiliano-romagnole viene indicato nel documento programmatico sottoscritto dai Consiglieri regionali di maggioranza in occasione dell'elezione del Presidente, Pier Luigi Bersani, e della Giunta regionale. Impegno confermato nel Maggio '96 con l'elezione a Presidente della giunta di Antonio La Forgia.

Sempre nel '96 vengono sottoscritti diversi Protocolli di intesa "per il coordinamento delle iniziative concernenti la sicurezza delle città" fra la Regione e le principali Città emiliano-romagnole: Rimini, Bologna, Modena, Reggio Emilia, Piacenza; accanto a questi anche il Protocollo "per il coordinamento delle ini-

ziative concernenti la sicurezza delle città ed il contrasto della criminalità organizzata" sottoscritto con il Comune di Budrio.

Nel Gennaio del '97, infine, il progetto viene discusso in Consiglio regionale sulla base di una comunicazione del Presidente; nella stessa occasione viene approvato a maggioranza un ordine del giorno volto al consolidamento dell'iniziativa.

ORGANIZZAZIONE

Organizzativamente il progetto "Città sicure" è una articolazione della Direzione generale della Presidenza della Giunta; nell'ambito del progetto è stato costituito un Comitato scientifico che si riunisce mensilmente; dalla fine del '95 la struttura tecnico-amministrativa di supporto all'iniziativa è stata formalizzata come Ufficio progettazione e documentazione sui problemi della sicurezza.

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

INDIRIZZI POLITICO-CULTURALI

Si tratta dell'attività di elaborazione svolta nell'ambito del progetto su richiesta e a sostegno dell'attività istituzionale del Presidente; coinvolgono direttamente, in tutto o in parte, il Comitato scientifico.



Diversi gli esempi contenuti nella seconda parte di questo Quaderno dedicata al "punto di vista del Comitato scientifico".

RAPPORTI ANNUALI

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

I primi due Rapporti annuali regionali sono stati realizzati e presentati rispettivamente nel '95 e nel '96; nel '96 è stato anche realizzato dal Comune di Modena il primo Rapporto sui problemi della sicurezza in quella città; il terzo Rapporto regionale e il secondo su Modena, entrambi riferiti al '97, sono in corso di preparazione.

ATTIVITÀ DI RICERCA-AZIONE

Si tratta, per quantità di iniziative, dell'attività più significativa promossa da "Città sicure". Per elaborare, per confrontarsi, per agire, occorre disporre di primi, atten-

dibili elementi di conoscenza. Purtroppo non esiste in questo campo, in Italia, una conoscenza sedimentata; questo vale sia per le istituzioni, sia per gli istituti di ricerca e universitari; di qui le ragioni oggettive di una priorità. Con il termine ricerca-azione abbiamo voluto dare due indicazioni: da un lato sottolineare come la disponibilità e la diffusione di conoscenze qualificate nel campo della sicurezza rappresenti essa stessa azione di prevenzione sia in presenza di un'amplificazione che di una sottovalutazione dei fenomeni stessi; dall'altro ricordare che l'attività di ricerca promossa nell'ambito di "Città sicure" è sempre finalizzata ad offrire concreti suggerimenti per l'attività di governo, sia regionale che locale.

SOSTEGNO AGLI ENTI LOCALI

Le azioni di prevenzione nel campo della sicurezza riguardano necessariamente territori limitati e si incardinano sulla volontà di sperimentazione dei Comuni. La regione si offre quindi come supporto di queste iniziative mettendo a disposizione le competenze, le conoscenze e le risorse che si sono andate aggregando attorno a "Città sicure"; si offre anche come sede di confronto fra le diverse esperienze e di diffusione dei risultati acquisiti. I Protocolli d'intesa già ricordati danno conto della dimensione e del carattere oramai continuativo di queste collaborazioni.

FORMAZIONE E DOCUMENTAZIONE

Si tratta di attività strategiche proprie dell'azione regionale. Quanto alla formazione ricordiamo in particolare il corso sperimentale annuale di 400 ore iniziato nel Gennaio del '97 per la formazione di



“coordinatori tecnici delle politiche di sicurezza urbana” documentato in questo Quaderno. Per la documentazione ricordiamo il bimestrale “Progetto Città sicure” giunto al suo dodicesimo numero e la collana dei Quaderni. Oltre a questo la realizzazione di una banca dati contenente i dati informativi di base relativi a ciascuna delle ricerche realizzate nell’ambito di “Città sicure”.

RETI DI RELAZIONE

Intendiamo indicare in questo modo l’attività volta a realizzare sistemi di scambio strutturati in ogni direzione utile. In primo luogo con gli attori sociali ed istituzionali che operano in campo regionale; con le altre regioni; con le Istituzioni di sicurezza nazionali; con i soggetti scientifici interessati, con le forme associative di città e regioni che affrontano a scala internazionale i problemi della sicurezza delle città. Fra questi ricordiamo il Forum europeo per la sicurezza urbana con la relativa Sezione italiana, a cui la regione Emilia-Romagna aderisce dal ‘96; e l’Istituto nazionale di Statistica con il quale è stata instaurata una efficace collaborazione ormai consolidata nel tempo.

Cosimo Braccesi



PREMESSA

Nel precedente Quaderno del '95 dedicato all'attività di Città sicure avevamo riportato sotto questo titolo due testi: la parte dedicata alla sicurezza del documento politico programmatico di maggioranza con cui si è aperta, nel Maggio dello stesso

LA VOLONTÀ POLITICA

anno, la sesta legislatura regionale; l'intervento svolto dal presidente Pier Luigi Bersani a Torio, nel Giugno successivo, in occasione del seminario internazionale "dare un posto al disordine".

In questo riportiamo: la comunicazione del Presidente Antonio La Forgia al Consiglio regionale, alcuni passaggi degli interventi svolti dai Consiglieri di opposizione, l'ordine del giorno finale della maggioranza, tutti del 23 Gennaio 1997. Oltre a questo i contenuti politico-istituzionali dei Protocolli d'intesa sottoscritti con alcune Città emiliano-romagnole.

IL PRESIDENTE

Sintesi della comunicazione del Presidente Antonio La Forgia al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna sul progetto "Città sicure", seduta del 23 Gennaio 1997.

"Come nasce l'iniziativa"

La decisione della Presidenza, e fu un'iniziativa che esprimeva un impegno ed una volontà personale del presidente Bersani, di assumere la sicurezza delle città ed i rischi derivanti dall'azione della criminalità organizzata come temi significativi

della politica regionale risale all'inizio del 1994. Una decisione questa che scaturiva, da un lato, dal diffondersi per la prima volta di una domanda esplicita di sicurezza anche nelle città della nostra regione e, dall'altra, dalla relazione "Smuraglia", approvata dall'Antimafia nella primavera del '94, che metteva in guardia sui rischi derivanti dall'espansione delle organizzazioni mafiose anche nelle regioni del centro-nord, Emilia-Romagna compresa.

Il progetto 'Città sicure' nasce in questo contesto nel giugno dello stesso anno, il '94, dimostrando già nel nome l'ottica che s'intendeva privilegiare: quella della sicurezza e della insicurezza urbane. Credo di poter riassumere l'idea-guida di quella scelta e, nello stesso tempo, la ricerca difficile di uno spazio di azione possibile con un ragionamento, più volte ripetuto in quel periodo.

I problemi di sicurezza delle città - si diceva - non si esauriscono più su due versanti tradizionalmente garantiti dall'azione di istituzioni di rilievo nazionale: da un lato, la tutela dell'ordine pubblico, che fa capo alla responsabilità del Governo e, per esso, ai Prefetti; dall'altro, la repressione dei singoli reati ad opera della Magistratura. La sicurezza delle città, si affermava, sta con ogni probabilità in mezzo, in uno spazio intermedio e, allo stesso tempo, diverso fra ordine generale e repressione. Uno spazio che, soprattutto nelle città, è diventato sempre più ampio e sempre più vuoto di relazione, di regolazione e di controllo sociale spontaneo. Uno spazio vuoto che si anima di presenze pericolose o, semplicemente, sconosciute, comunque, percepite come un pericolo; uno spazio che va riempito con azioni intelligenti di prevenzione e di mediazione dei conflitti, per tentare di continuare a garantire nelle città buone condizioni di vivibilità e di sicurezza. Quei concetti a me sembrano, tutto sommato,



ancora attuali.

Partendo da lì, guardando a cosa si facesse nel resto d'Europa, utilizzando le competenze che si andavano coagulando attorno al Comitato scientifico di 'Città sicure' siamo arrivati rapidamente a fissare alcuni punti di riferimento.

In primo luogo, la complessità del problema, a partire dalla stessa possibilità di descriverlo, tanto sul versante dei fatti, quanto sul versante delle percezioni che ne hanno le persone. Un problema che non può essere ridotto alle sole azioni qualificate come 'criminali' e che deriva, in buona parte, dalla qualità fisica, dalla qualità dei servizi e dalla qualità delle relazioni fra le persone. Ancora, la constatazione stupita di una completa assenza in Italia di una riflessione politica e scientifica adeguata sull'insicurezza delle città; a differenza di quanto avviene da decenni ormai in nord America ed in buona parte d'Europa. Oltre a questo, la presa d'atto, senza riserve, del carattere squisitamente urbano del problema e delle azioni possibili per affrontarlo. In sostanza, la centralità istituzionale dei sindaci e dei governi delle città.

La convinzione, infine, che il compito della Regione dovesse fondamentalmente consistere nel predisporre un'attività di sostegno politica, scientifica e progettuale su una problematica del tutto nuova ed in presenza di una domanda sociale che si presumeva dovesse investire con forza i governi delle città."

"Lo sviluppo delle attività.

A fronte di una domanda crescente, che si addensa attorno alle parole 'criminalità' e 'sicurezza', era indispensabile offrire prime indicazioni attendibili sul quadro regionale e sulla situazione delle principali città. D'altronde, è questa la prima doman-

da che ci facciamo e che i sindaci si fanno: la criminalità è cresciuta? L'insicurezza crescente da che cosa deriva?

Il lavoro di questi anni, i due rapporti annuali presentati, le ricerche tematiche hanno cercato con un certo successo di dare risposte a queste domande. Non è vero che questa conoscenza esistesse, fosse già disponibile, e non mi riferisco solo alla complessità del fenomeno, ma anche alla semplice e banale conoscenza statistica delle denunce di reato da parte dei cittadini.

Naturalmente, dopo la domanda, qual è la situazione, ne subentra un'altra: che cosa si può fare, che cosa possiamo fare? Ed anche qui la conoscenza è indispensabile. Infatti, le azioni di prevenzione, di controllo e di contrasto dei fenomeni che inducono insicurezza possono essere pensate solo a partire da una conoscenza specifica dei problemi, per come si presentano in quei determinati luoghi in cui si presentano. Una conoscenza solo generale o, addirittura, più spesso, generica è inutile o, addirittura, dannosa per agire con interventi mirati di miglioramento delle condizioni di sicurezza delle città.

Di qui l'importanza attribuita alla ricerca sul campo nell'ambito del progetto 'Città sicure'; attribuita allo sforzo per disaggregare territorialmente i dati generali forniti dall'Istat o da altre fonti nazionali. E' infatti evidente dal rapporto e dalle ricerche specifiche che i problemi si presentano in maniera diversa nei diversi territori e nei diversi contesti urbani, e non corrispondono quasi mai alle immagini generali o, addirittura, peggio, agli stereotipi dell'insicurezza che ciascuno di noi può avere nella propria mente. Si tratta quindi di una precondizione per un'azione intelligente e per mettere a frutto quel po' di fantasia positiva di cui c'è bisogno.



Si scopre soprattutto - penso alla ricerca sull'abusivismo commerciale sulla riviera, alla ricerca sulla prostituzione di strada a Rimini, alle ricerche sui quartieri a Bologna e a Modena - man mano ci addentriamo in una descrizione articolata dei problemi nella loro effettiva specificità, che la nostra mente ridefinisce, quasi automaticamente, la qualità degli interventi possibili. Da una fase iniziale dominata da una ideazione centrata sul controllo fisico, sociale e penale cominciano ad emergere, in maniera sempre più netta, possibilità diverse, azioni positive per la soluzione o il contenimento di quelle medesime problematiche; azioni nelle quali gli interventi di controllo diventano solo uno degli strumenti possibili.

Passiamo ora al rapporto con le Città della regione. (.....) L'aver affermato e praticato il principio che gli interventi per il miglioramento della sicurezza o sono delle città o, semplicemente, non sono si è dimostrato non solo giusto, ma anche produttivo di iniziative concrete. I Protocolli sottoscritti con tante Città, ma soprattutto i progetti globali sulla sicurezza approvati dai rispettivi Consigli e avviati a Reggio Emilia, Modena, Bologna, S.Lazzaro e Budrio ne sono la testimonianza più evidente.

(.....) Non posso concludere questo riepilogo dell'attività svolta senza un cenno al tema dei rapporti annuali sui problemi della sicurezza. Uso ancora una volta un riferimento a dichiarazioni del presidente Bersani, il quale nel giugno del '95 affermava che "è proprio questa impostazione che richiede momenti alti, visibili, emblematici di confronto istituzionale". In sostanza richiede delle occasioni capaci di diffondere nel contesto regionale un modo nuovo di ragionare della sicurezza. Questa occasione è rappresentata dalla presentazione ogni anno in forme istituzionalmente significative di un rapporto sulle condizioni

della sicurezza in Emilia-Romagna, un rapporto da discutere da un lato con i rappresentanti del Governo e delle istituzioni nazionali che hanno responsabilità in tema di sicurezza, dall'altro con i sindaci delle principali città della regione.

Dopo il secondo anno possiamo dire che questa scommessa impegnativa è stata vinta. Chi di voi ha partecipato lo scorso novembre o l'anno precedente alla presentazione dei due rapporti sa come essi abbiano pienamente e visibilmente corrisposto all'obiettivo che ci eravamo prefissati.

Assieme ai rapporti il comitato scientifico di città sicure predispone anche delle raccomandazioni all'amministrazione regionale. Ho già avuto modo di dire, ma desidero ripeterlo qui, che trovo questa modalità di relazione molto efficace. Ciò che considero efficace in particolare è l'esistenza di una sede scientifica che si propone prima di tutto funzioni e compiti analitici e che solo successivamente, sulla base dell'esercizio di queste funzioni e di questi compiti analitici si assume la responsabilità di formulare considerazioni e proposte.

Questo strumento, quello delle raccomandazioni all'amministrazione regionale, costituisce allora un modo corretto di declinare il rapporto tra competenze tecnico-scientifiche e responsabilità politica. Starà poi naturalmente nella responsabilità politica dell'amministrazione regionale riflettere e assumere decisioni conseguenti anche sulla base di quanto suggerito dalle raccomandazioni."

"A proposito di criminalità organizzata.

Ho già detto di come l'iniziativa della Regione fosse stata anche ispirata dalla relazione dell'Antimafia del '94 sulle regioni del Centro-nord e sull'Emilia-Romagna. Quella relazione confermava una



preoccupazione diffusa circa l'interesse obiettivo delle principali organizzazioni criminali italiane ad investire i propri capitali anche nel nostro territorio.

Ma sia per prevenire che per coadiuvare chi ha competenza nella repressione occorre ancora una volta conoscere; per predisporre azioni positive di contrasto dell'usura, del riciclaggio e più in generale di tutela dell'economia regionale dalla criminalità organizzata bisogna conoscere le forme in cui si danno questi reati nella nostra realtà. Per mettere in allarme - come è necessario - la società locale sul rischio di determinati fenomeni o di certe situazioni specifiche dobbiamo parimenti disporre di conoscenze attendibili.

(.....) Ma a differenza dei reati diffusi e degli altri conflitti urbani, dei comportamenti e dei sentimenti dei cittadini che possono essere indagati efficacemente con gli strumenti della ricerca statistica e sociologica, i rischi derivanti dall'azione della criminalità organizzata possono essere valutati solo a partire dalla conoscenza - come dire - monopolistica che di questi fenomeni hanno la magistratura e le forze dell'ordine; necessariamente monopolistica quanto meno in origine.

Abbiamo bisogno che nelle forme opportune questa conoscenza venga resa disponibile. Abbiamo fatto passi in questa direzione ma i risultati non possono, nella mia opinione, ancora essere ritenuti soddisfacenti...".

“Che fare ora.

Il corpo di iniziative sulla sicurezza delle città, quell'insieme di attività che abbiamo chiamato progetto “Città sicure” rappresenta un'esperienza nuova nel panorama italiano e dunque non esiste un patrimonio consolidato di principi ma solo alcune idee guida da verificare e da arricchire alla luce dell'esperienza.

Le esprimo e le richiamo in modo un po' secco: continuare o lasciare perdere prima di tutto. Questo è il primo interrogativo trattandosi di un'iniziativa per certi versi sperimentale. C'è chi pensa, forse anche in questo Consiglio, che si cercano di affrontare problemi che non coinvolgono direttamente la nostra responsabilità e che quindi si tratti solo di sostenere e sollecitare le autorità di polizia affinché svolgano al meglio i loro compiti.

Per parte mia sono convinto, invece, che questa esperienza vada portata avanti e consolidata e propongo tre argomenti su cui fondare questa convinzione. Il primo: insistere e continuare perché l'intuizione originaria da cui abbiamo preso le mosse è diventata in questi tre anni evidenza, consapevolezza diffuse. Mi riferisco al fatto che il problema della sicurezza delle città e la domanda di sicurezza dei cittadini è assai più ampia del mandato formale di tutela della legalità e dell'ordine proprio della magistratura, dei prefetti, delle polizie nazionali; attiene infatti - come ho già cercato di dire - alla trasformazione e alla riorganizzazione fisica e sociale delle città, alla qualità dei rapporti umani.

Se i governi locali laddove il problema si manifesta con una certa evidenza non lo assumono come proprio si determina un vuoto di governo che nessun altro può colmare. Le prime esperienze a Bologna, a Modena e a Reggio ci dicono non solo della volontà, ma anche della possibilità, della utilità di una simile assunzione di responsabilità.

Il secondo argomento: perché questa consapevolezza si va diffondendo anche tra i responsabili istituzionali della sicurezza, il che lascia sperare che si possa più rapidamente realizzare quel governo unitario degli interventi, quelli degli enti locali e quelli propri delle forze di polizia, volti a



migliorare le condizioni di sicurezza che pare a noi indispensabile come condizione per la loro stessa efficacia.

Mi riferisco soprattutto al venir meno, anche ai massimi livelli di responsabilità, di una diffusa - perché tale era - reticenza circa l'inefficacia degli interventi repressivi di polizia presi a sé stanti, quando essi sono rivolti ai più comuni reati urbani: furti, scippi, vandalismi. Si riconosce sempre più spesso che l'azione di contrasto nei confronti dei loro autori può avvenire solo nel momento stesso dell'azione o subito dopo, in flagranza di reato come si dice, e che non esistono né possono esistere le condizioni per alcuna efficace attività investigativa successiva. Un attività di contrasto che quindi riguarda sì e no il 5% di queste azioni.

(.....) Il terzo argomento: continuare anche perché si è infine dimostrato, pur nella centralità di ruolo dei governi locali, che esiste ed è utile ed è anche apprezzato dai sindaci, un profilo di iniziativa proprio della dimensione regionale, sia politica che tecnica. Sul piano politico per rendere possibile ed efficace a partire dalle esperienze che si sviluppano nelle città della regione il confronto con il Governo nazionale ed il Parlamento, sul piano tecnico come sede di coordinamento scientifico e di ricerca, come sede di confronto e di valutazione, come supporto in termini di documentazione e di formazione."

"Alcune idee nostre.

Che idea dobbiamo avere di sicurezza? Vi propongo alcune sottolineature.

La prima riguarda l'idea limite, l'obiettivo sotto inteso ad ogni azione: ci si può illudere che la sicurezza possa essere perseguita attraverso una serie di limitazioni della nostra e dell'altrui libertà non uscendo noi o non lasciando uscire gli altri, chiudendo-

ci in una casa fortezza o chiudendo gli altri in una diversa fortezza, imponendoci di adeguare il nostro stile di vita a quello degli altri o imponendo agli altri il nostro stile di vita e così via, in un gioco insomma a somma zero o forse addirittura a somma negativa, oppure con realismo, con coraggio, si concepisce la sicurezza come un percorso accidentato che si misura sull'allargamento delle libertà di tutti, sulla capacità di definire di volta in volta le condizioni minime per vivere insieme, per convivere senza troppe paure ed incertezze.

La seconda sottolineatura la propongo in forma interrogativa perché credo che sia necessario proporla in forma interrogativa: sicurezza per chi? Uso l'interrogativo a sottolineare che i bisogni di sicurezza sia che noi li si riferisca ai rischi effettivi, sia che li si riferisca alla percezione soggettiva di insicurezza, sono diversi, sono differenziati; sono diversi per gli uomini e per le donne e dentro a questa differenza che forse è quella primaria per i giovani e per gli anziani, per i residenti e per gli immigrati, per i ricchi e per i poveri. E non solo sono differenziati ma possono essere anche conflittuali nel senso che la sicurezza degli uni può essere fonte di insicurezza per gli altri.

La terza sottolineatura riguarda la consapevolezza che non può esistere azione volta a ridurre i rischi oggettivi o a produrre rassicurazione soggettiva se essa non si fonda sull'attivazione, sul protagonismo degli attori sociali e della comunità nel suo insieme. Spetta infatti a questi ultimi un ruolo insostituibile sia nel definire che nell'introiettare regole condivise di convivenza sia nello svolgere più o meno consapevolmente compiti diffusi di disciplina sociale.

Che fare allora? Come possono attrezzarsi i governi locali per far fronte ai nuovi com-



piti? Quali indicazioni si devono trarre dai limiti intrinseci della risposta repressiva? Quale terreno di collaborazione si può proporre ai prefetti e ai responsabili delle polizie nazionali nella nostra regione? Quale contributo concreto possono dare gli uomini e le donne che vivono nelle nostre città? Come affrontare il disordine e i conflitti e le diverse aspettative di sicurezza che hanno i cittadini? Sono questi, e neppure tutti, i non facili interrogativi che derivano dalle cose che ho cercato di esporre sin qui e mi limito naturalmente anche in questo caso ad alcune sottolineature per dare forse maggiore concretezza, sicuramente una qualche brevità o comunque non un carattere eccessivamente faticoso a questa comunicazione.

Sul primo punto: “come possono attrezzarsi i governi locali per fare fronte ai nuovi compiti?”, ribadirei quanto andiamo sostenendo sin dall’inizio di questa esperienza. In realtà ricche come le nostre, ricche di servizi, di una partecipazione che si esprime in un volontariato sempre più articolato e diffuso, con strutture amministrative locali ancora in buono stato, il problema non è quello di aggiungere altro, di creare magari un nuovo, pesante servizio per la sicurezza delle città; il problema fondamentale è quello di orientare verso nuove finalità generali le attività già esistenti.

Si tratta in sostanza, e per fare questo occorrono conoscenza e competenza adeguate, di includere consapevolmente il bene sicurezza tra le finalità proprie delle diverse aree dell’attività amministrativa che già oggi presiedono al governo delle nostre città, dall’urbanistica alla manutenzione, dai trasporti all’illuminazione, dalle politiche sociali alle politiche di accoglienza dei lavoratori e delle lavoratrici straniere.

Sul secondo: “quali indicazioni trarre dai limiti intrinseci della risposta repressiva?”,

la nostra indicazione è quella di concentrare l’attenzione sulle vittime piuttosto che sugli autori di reato. Esistono infatti molteplici strategie preventive riguardanti i luoghi e le persone potenzialmente a rischio o che semplicemente presumono di esserlo; strategie in grado di alzare la soglia di sicurezza senza ridurre, anzi semmai allargando, la loro possibilità di fruire liberamente degli spazi e dei tempi della città. E’ possibile - ci pare, insomma - creare condizioni che rendono più difficile per i potenziali autori di reato passare all’azione ed anche quando il reato venisse commesso occorre in primo luogo prendersi cura delle vittime per ridurre i danni materiali, psicologici o sociali che si producono.

Ancora: “quale terreno di collaborazione proponiamo ai prefetti e ai responsabili delle polizie nazionali nella nostra regione?” Ci sono due piani su cui non credo possa esservi dubbio, discussione, eppure sui quali si stenta ad andare avanti speditamente. Mi riferisco alla reciproca disponibilità delle conoscenze, non quelle che si riferiscono alle persone che sono ovviamente riservate, ma quelle che possono aiutare noi e i nostri interlocutori a descrivere dei fenomeni quando questi siano potenzialmente produttori di insicurezza e mi riferisco anche al confronto sui fenomeni stessi, sulla loro interpretazione, sulle possibili cause, sui possibili rimedi.

(.....) Accanto a questo poniamo un’altro problema di cui avvertiamo l’urgenza, ma la cui soluzione dipende oggi unicamente dalla reciproca volontà degli interlocutori, in primo luogo i sindaci e i prefetti delle città capoluogo. Mi riferisco al coordinamento delle azioni di prevenzione e controllo che con diverse specificità riguarda tanto le competenze delle amministrazioni locali, quanto quelle degli organi di polizia. Ben sapendo che questo significa definire sistematicamente priorità e reciprocità



di impegni operativi, i modi e le forme di tali intese.

(.....) Ancora: “quale contributo concreto possono dare i cittadini che vivono nelle nostre città?”. Se è vero infatti che i cittadini non possono né debbono improvvisarsi poliziotti e che i poliziotti non possono in nessun modo coprire o favorire simili iniziative, non si può però pensare che la sicurezza di una città sia questione che riguarda solo i professionisti e che sia risolvibile solo con una loro maggiore presenza e visibilità. Direi, anzi, di più: il contributo attivo dei cittadini finalizzato esplicitamente alla sicurezza va ricercato.

Esistono molte associazioni in Emilia-Romagna, dalle pattuglie cittadine di Bologna alle guardie ecologiche volontarie che contribuiscono direttamente, d'intesa con gli enti locali, alla sorveglianza delle aree pubbliche e dei parchi. Altre a carattere educativo e ricreativo hanno esplicitamente finalizzato le proprie attività alla riconquista pacifica di determinati territori.

Per la prima volta abbiamo visto costituirsi associazioni di volontariato la cui finalità è quella di aiutare concretamente le vittime dei reati urbani: cambiando una serratura, dando una mano a rimettere in ordine una casa visitata dai ladri o aiutando a rifare i documenti a chi li ha persi a seguito di un borseggio o di uno scippo.

Infine: “come affrontare il disordine, i conflitti, le diverse aspettative di sicurezza che hanno i cittadini?”. Non esistono naturalmente ricette senza tempo e senza luogo, solo alcune intuizioni che possono aiutarci a trovare soluzioni in luoghi e tempi definiti.

La prima fa di nuovo riferimento all'elaborazione iniziale di “Città sicure”, elaborazione iniziale che Bersani nel '94 sintetizzava in questi termini: “Una politica per la

sicurezza deve includere in ogni azione di governo delle città una quota parte di disordine e di conflitto se vogliamo evitare che disordine e conflitto si accumulino in maniera esponenziale fino a divenire irrisolvibili in questa o in quella parte della città”. Io francamente considero questa indicazione assolutamente valida.

La seconda, invece, è un'intuizione più recente e riguarda appunto la potenziale conflittualità di diverse e altrettanto legittime aspirazioni alla sicurezza. Per un senza casa è sicurezza una galleria aperta di notte, per una famiglia nomade è sicurezza non accamparsi troppo isolati, per un tossicodipendente è sicurezza poter consumare rapidamente la propria dose, per una prostituta è sicurezza cercare l'incontro con il cliente in una zona abitata, per un pendolare è sicurezza parcheggiare in centro sotto l'ufficio, per i giovani discoteche e pub in centro sono sicurezza, così come è sicurezza scorrazzare in bande, per gli amanti del teatro è sicurezza arrivarci in macchina, per gli immigrati è sicurezza riunirsi insieme in un appartamento. E anche qui naturalmente si può continuare ma è già evidente che ciascuna di queste ricerche di sicurezza può produrre conflitti ed insicurezza in rapporto ad altri ed è per questo che riteniamo che la sicurezza del vivere urbano debba essere pensata come un processo di mediazioni continue, favorite da un potere democraticamente individuato, da un insieme di strumenti predefiniti piuttosto che da un ordine di comportamenti assunto magari democraticamente ma una volta per tutte.”

“Inizia una nuova fase.

In questi anni, come ho già ricordato, ci siamo mossi sapendo che i soggetti cardine di nuove politiche di sicurezza urbana non possono essere altro che i governi locali delle principali città della regione. Abbiamo ormai sufficienti esperienze in questo senso per consolidare questa opzione.



L'attività di "Città sicure" si sposta così progressivamente da una dimensione promozionale ad una dimensione centrata sul sostegno ed il raccordo di progetti locali che ormai si muovono secondo priorità e modalità di azione sempre più autonome. Questo ci consente, in parte ci costringe, a pensare all'inizio di una nuova fase del progetto "Città sicure".

Un punto di svolta che avrà effetti rilevanti sul profilo stesso dell'iniziativa regionale in questa materia e sul sistema di relazioni fra governo della Regione e governi delle città. I protocolli d'intesa firmati testimoniano di come lo sforzo di iniziativa nostro si sia incontrato quasi naturalmente con l'autonoma volontà dei governi locali, testimoniano della condivisione dei principi generali (ricordo in particolare quello di Budrio perché è l'unico ad individuare dei principi per l'azione locale di contrasto alla criminalità organizzata) e condivisione della volontà di coordinare gli strumenti di ricerca. Ma non è sufficiente.

Infatti l'iniziativa della Regione non può avere per scelta, se non marginalmente o coadiuvando le città, una responsabilità diretta sulle azioni concrete di rassicurazione che si intraprendono, sicuramente non ne ha la responsabilità politica e siamo quindi costretti a misurare l'efficacia delle idee che avanziamo, alle quali diamo forma, misurandone l'efficacia attraverso azioni di cui altri legittimamente e necessariamente hanno la responsabilità. Ma il moltiplicarsi dei progetti "Città sicure" in tante città emiliane, esplicitamente ispirati e coordinati con quello regionale, ci rendono in qualche modo corresponsabili delle azioni che vengono intraprese e dei loro esiti.

Se questo è il problema l'unico spazio che possiamo e vogliamo riservare alla Regione

è quello di una verifica critica di quanto concretamente viene messo in campo e quindi, in sostanza, poter dire cosa pensiamo in ogni momento quando ne esista o noi se ne ravvisi la necessità. Con parsimonia certo, nelle forme e nei modi meno invadenti, ma anche assumendo la nostra responsabilità."

"Il confronto politico nazionale.

(.....) Sul piano della proposta politica voglio richiamare alcuni punti di confronto politico che riguardano l'azione di governo e, accanto a questi, la nostra proposta di riforma dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e la proposta di riforma costituzionale che abbiamo recentemente discusso e nella quale è ricompreso anche il tema generale della sicurezza.

Andando con ordine il primo punto di confronto con il Governo dell'Ulivo e con la maggioranza che lo sostiene riguarda direttamente il governo della sicurezza nella città. E' da più di un anno che in maniera sempre più chiara le autorità di governo e i responsabili per le politiche di sicurezza - intese come politiche per il contrasto della criminalità - indicano nella microcriminalità endemica di cui soffrono molte città di ogni parte del paese la seconda grande priorità di politica criminale, assieme al contrasto della criminalità organizzata e si discute molto sul come farvi fronte, si discute cioè del governo della sicurezza nelle più importanti città italiane.

Eppure nessun ministro degli Interni o presidente del Consiglio tra quanti si sono succeduti dal '92 si è ricordato che quelle città hanno dei sindaci, dei governi democraticamente eletti e che il governo della sicurezza è parte integrante del governo delle città e che nulla di utile e di ragionevole può essere fatto - questa la mia convinzione - se non si parte da lì.



Ma non è solo questione del governo. Tutto il dibattito nazionale, salvo casi rarissimi, è egualmente reticente, così come sono reticenti troppo spesso anche gli stessi amministratori locali.

Solo negli ultimi mesi si è fatto qualche passo avanti e precisamente il 9 e l'11 novembre scorsi, in entrambi i casi con la partecipazione ed il contributo del ministro degli Interni. Mi riferisco alla Conferenza nazionale sull'immigrazione di Torino, che ha dedicato una sessione al rapporto tra sicurezza ed immigrazione, ed alla presentazione del nostro Rapporto annuale.

La seconda osservazione riguarda il carattere ciclico del dibattito intorno a due emergenze: quella penale-penitenziaria e quella sulla sicurezza delle città. Tempi di dibattito diversi, soggetti diversi, approcci e soluzioni diverse quando in realtà si tratta del medesimo problema.

Perché se è vero che il sistema delle sanzioni penali è sostanzialmente ininfluenza rispetto alle condizioni di sicurezza delle città (ho ricordato prima che viene perseguito meno del 5% dei reati urbani più diffusi), è purtroppo altrettanto vero che gli istituti penitenziari di tutta Europa traboccano di quegli stessi soggetti marginali che immaginiamo come autori di quegli stessi reati: tossicodipendenti, nomadi, immigrati marginali. Così come è vero che sono i procedimenti penali rivolti a questi stessi soggetti che hanno finito per paralizzare l'intero sistema di accertamento delle responsabilità.

La nostra convinzione è che nessuna riforma radicale del sistema delle pene nella fase dell'accertamento e dell'esecuzione è possibile se non si garantiscono in altro modo migliori condizioni di sicurezza nelle città, di mediazione dei conflitti, di sanzio-

ne dei comportamenti illegali, perché mancherebbe il necessario consenso sociale e, temo, anche parlamentare.

Oggi questo problema si presenta particolarmente acuto, la gravità della crisi del sistema penale sembra avere indotto il ministro di Grazia e Giustizia ed il Governo ad avanzare ipotesi di radicale deflazione del sistema penale, sia nella fase dell'accertamento che nella fase della sanzione. I rischi derivanti da una discussione separata rispetto ai temi della sicurezza sono molteplici e nascono da una ricerca di soluzioni incentrata solo sullo strumento e non sul problema che ha inceppato lo strumento stesso.

Tre mi sembrano quelli più immediatamente evidenti: lo snaturamento dello strumento stesso dell'azione penale come sistema formale di garanzia e la sua riduzione a strumento amministrativo dei conflitti; il possibile ridimensionarsi delle proposte del Governo (mi riferisco alle forme del processo, agli sconti di pena, alla detenzione domiciliare in fase esecutiva) con il risultato di annullarne ancora una volta l'effetto deflattivo sul sistema; infine il terzo rischio, che se ne riduca nei fatti l'ambito di applicazione escludendo dai benefici proprio quei soggetti marginali che popolano gli istituti di pena.

Terza questione politica di ordine e di rango nazionale: la riforma dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. Credo che debba essere rilanciata la nostra proposta di riforma.

C'è un contenuto specifico nella nostra proposta che riguarda le politiche che stiamo concretamente cercando di portare avanti e c'è un contenuto emblematico che attiene alla carenza nazionale del dibattito sul governo e sulla sicurezza delle città.

Il contenuto specifico è stato recentemente



riassunto in modo efficace dal sindaco di Modena e quindi lo cito testualmente: "Bisogna prendere atto - dice il sindaco di Modena - che sul problema della sicurezza esistono sul territorio due poteri democratici: quello del Governo nazionale rappresentato territorialmente dal prefetto e quel del governo locale rappresentato dal sindaco e che insieme, nel rispetto delle reciproche competenze, debbono ricondurre ad unità le azioni sul territorio per realizzare l'interesse di tutta la collettività". E ancora continuava: "Dopo la sperimentazione sentiamo l'esigenza di un quadro normativo che fornisca un sostegno maggiore per far sì che quei due governi democratici possano lavorare in modo integrato. Se gli interventi di repressione della microcriminalità e gli interventi di prevenzione sociale e di riqualificazione del territorio non sono coordinati, pur essendo evidentemente ambedue indispensabili, rischiano di vanificarsi a vicenda o quantomeno di non produrre alcuna sinergia".

Allo stato attuale la nostra proposta di riforma ha trovato il consenso dei presidenti dell'ANCI, della Lega delle Autonomie locali, della Conferenza delle città metropolitane e della Sezione italiana del Forum europeo.

(....) Il contenuto emblematico sta invece nel fatto che una proposta di questo tipo ha la potenzialità per contribuire ad avviare una discussione adeguata sulle politiche di sicurezza nelle città. Lo penso perché quella proposta tocca in termini di strumenti e di contenuti i prefetti e le competenze sul governo della sicurezza e cioè uno dei punti più sensibili e simbolici del confronto sul federalismo.

Stimolati infatti dall'esperienza che stiamo realizzando abbiamo condotto una riflessione sulle politiche di sicurezza anche sul piano delle riforme costituzionali.

La proposta originaria della Giunta regionale conteneva una formulazione assolutamente non equivoca. Applicando il principio di sussidiarietà e forti dell'esperienza federale tedesca eravamo arrivati alla conclusione che le politiche di sicurezza e di ordine pubblico, con la sola esclusione della lotta alla criminalità organizzata e della tutela interna dell'integrità della federazione, potessero essere più efficacemente perseguite incardinandole sulle nuove, future istituzioni regionali.

Un'impostazione questa che ha trovato solo parzialmente il consenso nella Conferenza dei presidenti ed è questa la ragione - credo lo ricorderete - per la quale il testo discusso e approvato dal Consiglio su questo punto è forse per certi aspetti persino contraddittorio o comunque tace ciò che intendevamo proporci di dire.

(....) Concludo ricordando che questa comunicazione e la discussione che seguirà avviene anche e prima di tutto per diretta sollecitazione della Presidente del Consiglio regionale, Celestina Ceruti.

Al di là della giusta necessità di riportare in Consiglio un'iniziativa oramai plurienale della Presidenza della Giunta, la Presidente ha evidenziato nei mesi scorsi un nodo tutto politico.

Nelle nostre città - ha osservato - si discute in maniera documentata e accanita di piani regolatori, di piani sanitari, di piani urbani per il traffico, dei piani per le acque, della raccolta differenziata dei rifiuti. I primi timidi accenni di una discussione ampia a livello dei Consigli comunali per interventi volti a migliorare la sicurezza sono avvenuti solo quest'anno e solo in alcune città come Reggio Emilia e Modena (solo in queste ultime settimane si è aggiunta anche a Bologna).



Quasi ogni settimana - continuava la Presidente del nostro Consiglio - si svolgono qualificati convegni di studio sul sistema penale sul suo esito più negativo, il mondo penitenziario. Non esiste invece memoria recente di nulla di simile se ci riferiamo al governo della sicurezza, al funzionamento sostanziale delle polizie, quelle pubbliche e quelle private, alle norme formali e informali che le regolano.

A ben pensarci - concludeva - è un limite evidente della nostra democrazia: di una cosa così importante si discute così poco. Se vogliamo superare questa, che è una delle tante anomalie italiane, dobbiamo cominciare da noi stessi.”

Risoluzione approvata a maggioranza dal

LA MAGGIORANZA

Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, ris. n. 1780 del 23 Gennaio 1997. Si sono espressi: a favore i gruppi P.D.S., P.P.I., Verdi, F.V.(gruppo misto), I Democratici; contro il gruppo Lega Nord; astenuti i gruppi C.D.U., Forza Italia, A.N., Rifondazione Comunista; assente il gruppo C.C.D.

“Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, sentita la comunicazione del Presidente Antonio La Forgia:

- esprime il proprio apprezzamento per le iniziative assunte sperimentalmente dalla Giunta, anche in adempimento del programma di mandato, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di sicurezza delle città emiliano-romagnole; iniziative sinteticamente conosciute come progetto regionale “Città sicure”;

- ritiene a) che la sottoscrizione di molteplici protocolli d'intesa con le maggiori

Città della regione e soprattutto l'avvio di una iniziativa continuativa per migliorare le condizioni di sicurezza a Bologna, Modena e Reggio Emilia con impegni formalmente assunti nei rispettivi Consigli comunali, rappresenti una prima positiva conclusione di quanto si è voluto promuovere con il progetto Città sicure; b) che vada quindi avviata una seconda fase di questa esperienza chiamata sempre più spesso a confrontarsi con quanto sarà autonomamente promosso dai governi delle città emiliano-romagnole.

Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna intende - pur nell'ambito di un'iniziativa ancora in forte evoluzione - sottolineare la condivisione di alcuni principi ritenuti utili per orientare l'azione di governo anche in questa nuova fase; tali principi, in estrema sintesi, sono quelli che seguono.

- I problemi di sicurezza delle Città e la domanda di sicurezza dei cittadini e delle cittadine si radicano nella trasformazione e nella riorganizzazione fisica e sociale delle città, nella qualità dei rapporti umani; si tratta dunque di una domanda sociale assai più ampia di quella che si riferisce alla tutela dell'ordine legale e dell'ordine pubblico propri della magistratura e del governo nazionale nelle sue espressioni decentrate.

- Il governo della sicurezza è parte integrante del governo delle città; ne consegue la legittimità e la responsabilità dei Sindaci eletti direttamente nel promuovere azioni volte al suo miglioramento.

- Queste azioni, finalizzate a dare una migliore risposta alla domanda di sicurezza delle donne e degli uomini che abitano nella regione soprattutto quando questa si riferisce a situazioni di conflitto, a fenomeni di inciviltà o ad atti di criminalità urbana diffusa, debbano privilegiare gli inter-



venti preventivi, le pratiche di mediazione e di riduzione del danno, l'aiuto alle vittime; tutto ciò anche con l'obiettivo di ridurre la necessità di ricorrere agli strumenti propri del sistema penale.

- Il successo di queste iniziative così come l'efficacia dell'azione delle istituzioni dello stato responsabili della sicurezza dei cittadini richiede il massimo di coordinamento, ferme restando le rispettive competenze e responsabilità specifiche, fra le azioni di competenza dei governi locali e le azioni di competenza dei responsabili locali delle istituzioni nazionali di sicurezza.

- Pur nella centralità di ruolo dei governi locali, esiste ed è utile una iniziativa di dimensione regionale, sia politica che tecnica. Sul piano politico per rendere possibile ed efficace, a partire dalle esperienze che si sviluppano nelle città della regione, il confronto con il Governo nazionale e il Parlamento; sul piano tecnico come sede di coordinamento scientifico e di ricerca, come sede di confronto e di valutazione, come supporto in termini di documentazione e formazione.”

“Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna:

- coglie questa occasione per ricordare come il problema della presenza sul territorio regionale di gruppi appartenenti alla criminalità organizzata e a quella di tipo mafioso in particolare sia un problema reale confermato nel tempo dal Parlamento e dal Governo nazionale;

- ribadisce a) il convincimento che l'azione di contrasto delle forme di criminalità organizzata rappresenta uno dei compiti permanenti del Governo nazionale anche a fronte di un'evoluzione di tipo federalista nell'organizzazione dello stato; b) che il contributo dei Comuni e della Regione

debba esprimersi promuovendo azioni positive che siano di impedimento strutturale alle forme deviate o criminali di risoluzione o di mediazione dei diversi interessi che la realtà economica e sociale esprime; c) che rientrino fra queste anche le iniziative volte a rendere consapevoli le comunità locali dei rischi derivanti da situazioni particolari, che si configurino tali per storia locale, per vocazione economica, per debolezza istituzionale.

- sottolinea come la possibilità di passare da un'attenzione generale verso il problema ad una attiva collaborazione con le autorità responsabili della sicurezza pubblica e con la magistratura nel prevenire o nel contribuire a contrastare fenomeni specifici di criminalità organizzata richieda la ricostruzione periodica e la disponibilità delle conoscenze via via acquisite dalle agenzie investigative sia autonomamente che in collegamento con specifiche iniziative della Commissione parlamentare antimafia.

Tutto ciò premesso, il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna:

- esprime la propria adesione ai principi ed alle finalità della proposta di riforma dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica elaborata dalla Presidenza delle Giunte;

- invita la Giunta a proseguire nella ricerca dei necessari consensi per portare tale proposta all'attenzione del Parlamento e del Governo;

- prende atto del carattere ancora insufficiente delle conoscenze rese disponibili dalle Istituzioni dello stato sui fenomeni di criminalità organizzata al fine di poter efficacemente contribuire alla necessaria azione di prevenzione, e sollecita di conseguenza la magistratura, il parlamento e il gover-



no nazionale a valutare attentamente la necessità e quindi le modalità per rendere compartecipi i governi locali e regionali dei necessari elementi di conoscenza;

- impegna altresì la Giunta ad individuare le forme più appropriate per consolidare ed adeguare alla nuova situazione la dimensione scientifica, finanziaria e strumentale del progetto Città sicure e a presentare le proprie proposte, nelle forme che si riterranno opportune, al Consiglio regionale per un proprio contributo e valutazione, preliminare alle decisioni che la Giunta vorrà assumere.”

I testi che seguono sono tratti da alcuni

LE OPPOSIZIONI

degli interventi pronunciati nella già ricordata seduta del Consiglio regionale del 23 Gennaio 1997.

“Alberto Balboni (Alleanza Nazionale)

(.....) Diceva il presidente La Forgia nel suo intervento: ‘Sicurezza per chi?’. Si poneva questo problema perchè vi sono diverse forme di sicurezza, vi sono diverse domande di sicurezza; la sicurezza per i giovani, la sicurezza per gli anziani, la sicurezza per i ricchi non è certamente la stessa sicurezza per i poveri, la sicurezza per le donne, per gli extracomunitari e quant’altro. Però credo che non ci sia dubbio che la vera risposta a questa domanda sia che prima di tutto la sicurezza debba essere garantita ai più deboli. Sono i più deboli che si rivolgono alle istituzioni per ottenere quelle risposte che i più ricchi, i più garantiti e i più fortunati, possono trovare anche da altri, mentre se ai deboli non pensano le istituzioni, ovviamente non pensa nessun altro.

(.....) La sinistra sbaglia quando ritiene che nel difendere la sicurezza dei cittadini vi sia una sorta di rischio di compressione

della libertà nostra o altrui; il “rinchiudersi nella fortezza” o “il rinchiudere altri nella fortezza”, se ricordo bene a memoria quanto ha detto La Forgia.

Se il punto di partenza del ragionamento sulla sicurezza deve essere “l’allargamento della libertà di tutti” (per citare testualmente quanto ha detto il presidente) non vi è dubbio che si sia in presenza di un grave rischio di contraddizione in quanto questo ragionamento parte da un dato ideologico, ma non facilmente suffragabile nei fatti, e cioè dal pregiudizio secondo cui la fonte della devianza sia principalmente nelle fasce più deboli della società, negli esclusi, negli emarginati, nei deboli, negli extracomunitari, in tutti coloro che in una qualche forma non appartengono a quella società dei due terzi, ma appartengono alla società del terzo escluso.

(.....) manca, nella relazione del presidente, un riferimento secondo me importante, che poteva e doveva trovare posto in una relazione pur così articolata e complessa, pur così anche ricca di spunti anche condivisibili da parte nostra. Mi riferisco al concetto di educazione, che non è stato citato una sola volta. Mi riferisco al concetto dei valori, che non sono stati citati in una relazione così importante. Mi riferisco al ruolo della famiglia, ignorata completamente nella relazione del presidente e nel documento proposto dalla maggioranza.

Ma come si può pensare di affrontare veramente il problema della devianza sociale, senza fare riferimento al ruolo di educazione che deve avere la famiglia, che deve avere la scuola, che deve avere la società attraverso le sue articolazioni, l’associazionismo, il volontariato, le associazioni culturali, sportive, di cui fortunatamente è ricca la nostra Regione,

(.....) Certo, il ruolo della prevenzione è fondamentale, ma nella prevenzione non si può



non tener conto anche del ruolo di deterrenza che la punizione gioca. Non si può stemperare sempre tutto quanto nella società, negli errori della società, nei torti della società, perchè comunque anche in una società con mille torti e mille vizi, come la nostra, vi è chi sta nel giusto, pur avendo avuto magari occasione di uscirne, e vi è invece chi sbaglia; vi è chi devia ma anche chi non devia. Allora non si può prescindere dalla punizione per chi sbaglia, e non si può prescindere dalla considerazione che la punizione svolge un ruolo di deterrente nei confronti non solo della criminalità, ma anche di tutti i fenomeni di devianza.

(.....) non si può ignorare il fatto che una certa cultura, negli anni scorsi e ancora oggi, affermando ciò che in linea di principio è giusto, cioè che la pena debba tendere soprattutto alla riabilitazione del condannato, ha però dimenticato che la pena ha anche un'altrettanto importante funzione di deterrenza, e questa pena, intesa come deterrente, può funzionare soltanto se è certa, al di là del fatto che sia grave o meno grave.

Come opposizione voglio sottolineare l'apprezzamento per molte delle considerazioni che oggi il presidente ha voluto svolgere in questo Consiglio regionale, però credo andassero fatte queste precisazioni, perchè certi pregiudizi, che certamente in modo involontario ancora albergano in certi concetti espressi dal Presidente della regione, è bene che vadano esaminati, ed è bene che questo Consiglio regionale ne prenda coscienza."

“Carlo Rasmi (Rifondazione Comunista)

(.....) Riteniamo che gli studi di questi fenomeni siano sempre importanti perchè permettono una verifica più precisa della situazione, perchè approfondiscono i temi, perchè ci danno una visione più veritiera della natura e dell'entità dei fenomeni. Ma

se questi studi fossero volti solo a studiare il fenomeno stesso, solo per comprenderne le cause, senza rimuoverle, sarebbero importanti, ma al tempo stesso sterili.

I fenomeni della microcriminalità riguardano anche le popolazioni locali, e in particolare i giovani, e al proposito ci sarebbero delle considerazioni da fare sia sul versante del diritto al lavoro, sia sul versante della fruibilità del diritto allo studio.

(.....) E' un fenomeno che riguarda in maniera rilevante il mondo dell'immigrazione e la difficoltà di inserimento, e ci riporta al tema, di dimensioni incredibili, della miseria in cui è ridotta una parte importante di questo pianeta e in particolare il continente africano.

(.....) Vi è poi la questione dei quartieri urbani che è problema connesso alle condizioni di vivibilità ed alla qualità di vita di questi posti. La questione dei quartieri-dormitorio è una problematica che si ripropone da decenni, rispetto alla quale, anche in Emilia-Romagna, si è fatto ben poco. Molti dei quartieri popolari delle nostre città sono letteralmente invivibili e non offrono nulla nè dal punto di vista della risposta ai bisogni culturali nè del tempo libero.

(.....) Mi sembra pertanto che se l'obiettivo di “Città sicure” dovesse essere solo quello di coordinare meglio gli apparati dello Stato - la polizia e la magistratura - introducendo nuove istituzioni che s'impegnino su questo terreno (non a caso si dice ‘il sindaco eletto direttamente’, cioè il sindaco-podestà); se si aggiunge alle istituzioni tradizionalmente preposte all'ordine pubblico anche la regione, o addirittura il volontariato, facendo semplicemente una battaglia di contenimento, noi pensiamo che questi sarebbero soldi buttati e che questo sarebbe un lavoro sprecato.



In passato ci siamo astenuti più volte sul progetto "Città sicure", perchè riteniamo che sia un tema complesso, che meriti un'analisi più approfondita e non ancora portata a termine; perciò ci asterremo anche questa volta, perchè riteniamo che tutto sommato non esistano ancora le condizioni per esprimere un giudizio definitivo.

Tuttavia se questi nostri convincimenti dovessero trovare conferma e se la verifica dei fatti e del lavoro, che si farà nel futuro più vicino, dovessero confermarci questa scissione fra le ragioni dell'aumento della criminalità e i provvedimenti che si prendono al fine di risolverne le cause, e se questo progetto dovesse accentuare obiettivamente, al di là delle intenzioni dei promotori, il carattere di elemento di puro contenimento o di pura repressione di questi fenomeni, è chiaro che la nostra astensione di oggi non potrebbe che tradursi in un voto contrario e in giudizio definitivamente negativo."

"Isabella Bertolini (Forza Italia)

Signora presidente, vorrei ringraziare sia lei che il Presidente della giunta, per questa occasione di discussione e di dibattito che ci avete dato. Da quando siamo in Consiglio è la prima volta che ne parliamo. Credo che sia utile, anche per la maggioranza, avere uno scambio di opinioni, e credo che sarebbe bene trovare delle occasioni anche nell'ambito delle commissioni per avere dei confronti qualificati.

(.....) Il problema della criminalità è un problema che credo stia a cuore ormai a tutti i cittadini; vorrei però fare una distinzione perchè credo che dobbiamo, come istituzione locale, tenere ben distinti quelli che sono i problemi legati alla criminalità organizzata, da quelli che invece sono i temi legati alla microcriminalità, che paiono in questo momento essere quelli che rendono la vita nelle nostre città più invivibile.

Mi spiego. Credo che i cittadini siano più colpiti, nel loro vivere quotidiano, dai fenomeni legati alla microcriminalità e che sentano con più distacco, tendendo a demandarlo agli organi di carattere nazionale, il problema legato alla criminalità organizzata.

Io sono convinta che tutti questi temi ci riguardino da vicino. Presidente La Forgia lei ha detto all'inizio del suo intervento "continuare o lasciar perdere" su questo tema e su questo progetto. Io credo che noi dobbiamo continuare a parlarne, e credo che dobbiamo approfondire, forse intensificare e rendere più visibile il nostro intervento.

(.....) Ritengo che ci sia stato un errore fondamentale da parte delle amministrazioni locali. Per troppo tempo si è ignorato questo problema, si è ritenuto che non fosse compito degli enti locali quanto meno parlarne - non dico risolverlo - e ritengo anche che ci sia stato un atteggiamento politico di indifferenza voluta, perchè sono convinta che non sia bello aprire gli occhi di fronte a una realtà, in molti casi anche sconcertante, che sicuramente non fa onore alle nostre città.

(.....) Credo che nei cittadini, e questo è un dato che emerge molto chiaro dalle ricerche che ci avete sottoposto e presentato, ci sia allarme. Si è detto da più parti che probabilmente la situazione criminosa della nostra Regione viene molte volte enfatizzata dalla stampa e dall'allarme sociale che si è creato. Questo credo sia un problema che dobbiamo affrontare molto accuratamente, perchè pare che questo allarme sociale non sia, dai dati che avete fornito, correlato al numero dei reati consumati. Addirittura appare, dalle statistiche, come molte persone allarmate non siano mai state vittime di nessun reato di piccola criminalità.



Allora probabilmente questo allarme sociale dipende dall'ambiente in cui si vive e, anche questo risulta dagli studi che avete effettuato, dipende particolarmente dall'alta visibilità di alcuni fenomeni che i cittadini (uso un termine che magari verrà contestato) "normali" vivono come altamente disturbanti. Mi riferisco a delle problematiche sociali con le quali siamo costretti a convivere quotidianamente, quali il consumo di droga (non parlo di spaccio, ma di consumo di droga), e l'esercizio della prostituzione, che non sono di per sé dei reati, ma evidentemente vengono avvertiti in maniera deleteria da parte dei cittadini, e poi ad altri fenomeni quali gli atti gratuiti di vandalismo, che molto spesso non vengono nemmeno perseguiti.

(.....) Credo allora che a livello istituzionale la riflessione dovrebbe partire proprio dall'atteggiamento, dal comportamento e dalla politica che abbiamo attuato in tutti questi anni nei confronti delle fasce di cui ho parlato, che si sono evidentemente radicate in maniera cospicua nella nostra Regione.

Evidentemente la nostra realtà ha adottato un comportamento che ha portato a realizzare un'accoglienza, forse troppo calorosa, nei confronti di fasce sociali che sono più inclini a vivere una vita non regolare e che sicuramente contribuiscono a creare quell'allarme sociale che noi abbiamo il dovere di controllare.

(.....) Noi non siamo contrari in assoluto nel continuare ad attuare una politica di accoglienza nei confronti di queste fasce sociali deboli. Noi riteniamo però, che soprattutto in questi ultimi anni, si sia spesso assunto un atteggiamento forse un po' ipocrita, perchè si è consentito l'arrivo di immigrati extracomunitari e di nomadi per poi costringerli a vivere in situazioni

che non sono di per sé criminose, ma che li possono costringere a situazioni di vita molto vicine all'illegalità.

(.....) Lei ha fatto più volte riferimento, nel suo intervento, alle raccomandazioni (vedi pag. 33) che il comitato scientifico del progetto Città sicure ha rivolto al governo di questa Regione, e sono convinta che la finalità di questo progetto sia anche quella di avere delle indicazioni di cammino, alle quali poi il governo regionale si dovrà attenere. Anche queste raccomandazioni mi portano a dare un giudizio negativo di questo progetto "Città sicure".

In queste raccomandazioni, che credo contengano il succo politico di tutta questa ricerca, si dice che nella nostra Regione "la percezione sociale diffusa della legalità tende a declinarsi troppo spesso come domanda di affermazione normativa, cioè come richiesta intransigente di conferma dell'ordine sociale, attraverso la repressione delle condotte socialmente avvertite come produttrici di disordine".

Si dice però che questa è solo un' "illusione dei cittadini", in quanto il fatto che questi sperino nel rispetto delle norme, nel funzionamento degli organismi di polizia e carabinieri, nel funzionamento della giustizia - che adesso è in discussione, ma che deve dare certezze a tutti i cittadini - è un'illusione. Sperare che in uno stato di diritto, chi non rispetta la regole, sia punito, per il consulente del progetto "Città sicure" della nostra Regione è solo un'illusione.

Dicono che è molto più difficile "produrre le condizioni perchè socialmente si riesca a costruire una cultura della legalità, che non si svisciva nella fiducia per il solo ordine simbolico offerto dalla repressione dei conflitti". Parlare di cultura della legalità, e dire che ci si svisciva se si ha fiducia che le



regole normative che stanno alla base del nostro Paese siano rispettate, credo che sia fare affermazioni estremamente forti, ed è per questo che esprimo una forte preoccupazione sul futuro di questo progetto.

Gli esperti suggeriscono poi di favorire la produzione di una "cultura sociale diffusa, più pragmatica e disincantata". Ecco allora il nostro ruolo, il ruolo del governo regionale, "consapevole di dovere comunque convivere, già nel presente e sempre più nel prossimo futuro, con fenomeni diffusi di disagio e conflitto realisticamente irrisolvibili anche se governabili".

Quindi noi dovremo governare i conflitti sociali e il degrado ambientale ma non illuderci di risolverli. Credo che non sia facile risolvere questi problemi, ma se una istituzione parte dal presupposto che non sarà in grado di farlo, che non sarà in grado di ripristinare la legalità, che non sarà in grado di far rispettare le regole, credo sia necessaria almeno una riflessione.

Quali sono, allora, le raccomandazioni che gli esperti ci fanno? Sono di operare fin da ora nel senso di favorire la produzione di una cultura capace di prendere le distanze dalle reazioni, spesso emotive, che suscitano le condotte delle "figure sociali portatrici anche di disagio e conflitto, e di acquisire una maggiore educazione a misurarsi con le strategie di riduzione del danno nei confronti di quelle situazioni sociali di disagio e conflitto, che non possono essere altrimenti risolte, e che è sicuramente inutile reprimere".

Anche qui mi chiedo perchè non possano essere altrimenti risolte. Anche questo è un dato che non posso, dal punto di vista dell'istituzione locale, condividere. Non posso pensare che noi non ci porremo il problema di come un giorno, anche se non voglio vivere di illusioni, potremo risolvere fenomeni dilaganti e devastanti come la tossico-

dependenza e quelli che sono legati, allo spaccio e alla droga. Credo che un'istituzione pubblica abbia il dovere di porsi questi interrogativi e di darsi degli obiettivi, non voglio dire ottimistici ma realistici, per risolvere i problemi, non per adattarsi a loro. C'è in queste parole una forma di rassegnazione che io non credo debba essere fatta propria da un ente locale.

(....) Ma quello che preoccupa maggiormente è che a fronte di un dato importante che emerge da queste statistiche, ossia la richiesta fatta dai cittadini di una maggiore severità delle pene, proprio in reazione all'asedio della microcriminalità, noi prospettiamo un cambiamento della cultura della legalità.

Ecco allora la nostra critica. Queste parole, che sono costate qualche miliardo agli emiliano-romagnoli, appartengono ad una cultura politica che noi non possiamo condividere, e sono riprese anche oggi, e di questo sinceramente mi dispiaccio, da una risoluzione che viene presentata dalla maggioranza. Sinceramente spero che - questo è un augurio che mi faccio - sia in sede locale, a livello comunale, che in sede regionale, su temi di questo tipo si possa lavorare non divisi tra maggioranza e opposizione, ma tutti insieme per il bene delle nostre città."

I testi che seguono sono tratti dai protocolli di intesa bilaterali sottoscritti dalla Regione

REGIONE E CITTÀ

e da alcune fra le principali Città emiliano-romagnole con la finalità di coordinare i rispettivi progetti sulla sicurezza. Il primo testo riproduce la parte "politica" dei protocolli sottoscritti con le Città di Rimini, Bologna, Modena, Reggio Emilia e Piacenza; il secondo testo, finalizzato al contrasto della criminalità organizzata, riproduce invece le premesse politiche del protocollo sottoscritto fra Regione e



Comune di Budrio la cui caratteristica è quella di ospitare fin dagli anni '70 alcune fra le più note, pericolose e attive famiglie di "cosa nostra".

“Principi generali dei protocolli di intesa per il coordinamento delle iniziative concernenti la sicurezza delle città

Comune e Regione ritengono che il problema del diritto, per gli uomini e le donne, ad un uso sufficientemente sicuro e sereno delle città in cui hanno scelto di vivere rappresenti una delle più significative sfide che i governi delle città e delle regioni debbono assumersi in questo decennio.

Ritengono inoltre che questo problema possa essere affrontato con possibilità di successo solo a tre condizioni:

- la convinzione che la sicurezza per tutti è un processo che parte dal riconoscimento delle differenze, di genere, di etnia, di culture, di condizioni sociali, e dall'obiettivo della loro permanente ricomposizione;
- il coordinamento in funzione del “bene sicurezza” di quanto attiene alle responsabilità dei governi locali, delle agenzie nazionali di sicurezza, dei rappresentanti in sede locale delle amministrazioni decentrate dello stato;
- il protagonismo dei cittadini e delle cittadine sia come persona singola sia in forma associata.

In questo contesto ritengono fondato e congruente con l'obiettivo della sicurezza l'assunzione di un ruolo centrale da parte del Sindaco eletto direttamente dai cittadini. Un ruolo di indirizzo e coordinamento da realizzarsi congiuntamente con il Prefetto, un ruolo di referente primario della domanda sociale di sicurezza a cui far fronte con la collaborazione delle circoscrizioni.

Comune e Regione ritengono infine necessario operare affinché tali principi generali si affermino nel dibattito e nelle scelte volte

a prefigurare un assetto dello stato italiano a vocazione federale nonchè nel dibattito e nelle scelte riguardanti la costruzione dell'Europa politica.

La Regione e il Comune si impegnano:

- a) a coordinare annualmente le attività del progetto regionale con il progetto comunale, nonchè con altre iniziative, pubbliche o associative, rivolte ai medesimi obiettivi e promosse nell'ambito territoriale della provincia con particolare riferimento a quelle eventualmente assunte dall'Amministrazione provinciale stessa;
- b) a rendere reciprocamente disponibili le metodologie e i risultati delle azioni e delle ricerche riguardanti la sicurezza e il governo dei conflitti nelle città;
- c) ad assumere il Comitato scientifico di Città sicure come l'ambito nel quale garantire una comune base metodologica per la valutazione delle azioni e delle attività conoscitive riguardanti la sicurezza;
- d) a collaborare nell'ambito del Forum europeo per la sicurezza urbana e nella costituenda Sezione italiana per l'affermazione dei principi generali oggetto del presente protocollo.

Modalità della collaborazione: premesso che entrambe le amministrazioni considerano ottimale la scelta di mantenere le iniziative rivolte alla sicurezza sotto la diretta responsabilità del Sindaco e del Presidente della regione (...).”

“Principi generali dei protocolli di intesa per il coordinamento delle iniziative concernenti la sicurezza delle città ed il contrasto della criminalità organizzata

Comune e Regione ritengono che l'azione di contrasto delle forme di criminalità organizzata rappresenti uno dei compiti permanenti del Governo nazionale anche a fronte di un'evoluzione di tipo federalista nell'organizzazione dello stato.



In questo ambito deve esprimersi il contributo dei Comuni e delle Regioni promuovendo azioni positive che siano di impedimento strutturale alle forme deviate o criminali di risoluzione o di mediazione dei diversi interessi che la realtà economica e sociale esprime.

Rientrano in tale ambito anche le iniziative volte a rendere consapevoli le comunità locali dei rischi derivanti da situazioni particolari, che si configurino tali per storia locale, per vocazione economica, per debolezza istituzionale.

Comune e Regione ritengono altresì che il problema della presenza sul territorio regionale di gruppi appartenenti alla criminalità organizzata e a quella di tipo mafioso in particolare sia un problema reale. In questo senso entrambe le amministrazioni fanno riferimento alle conclusioni a cui è pervenuta la Commissione parlamentare antimafia nel 1994 approvando la relazione sugli "insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali".

Ritengono inoltre che la possibilità di passare da un'attenzione generale verso il problema ad una attiva collaborazione con le autorità responsabili della sicurezza pubblica e con la magistratura nel contrastare fenomeni specifici di criminalità organizzata richieda la ricostruzione periodica e la pubblicizzazione delle conoscenze via via acquisite dalle agenzie investigative sia autonomamente che in collegamento con specifiche iniziative della Commissione parlamentare antimafia."

Il testo che segue riporta testualmente parte dell'intervento svolto del Ministro

IL MINISTRO

dell'Interno, Giorgio Napolitano, l'11

Novembre 1996 in occasione della presentazione del secondo Rapporto regionale sui problemi della sicurezza.

"(.....) vorrei innanzitutto dire quanto debba considerarsi altamente positivo il fatto che i governi regionali e locali e le stesse assemblee elettive cui essi fanno riferimento si applichino seriamente e concretamente ai problemi della sicurezza pubblica, in particolare ai problemi della sicurezza urbana.

Non vogliamo essere soli, il governo nazionale il Ministero dell'Interno, nel fare fronte a questi problemi. Non abbiamo questa presunzione o pretesa, sentiamo fortemente l'esigenza di altre presenze, di altri contributi di molteplici soggetti in quest'opera difficile volta a garantire la massima sicurezza dei cittadini insieme con la massima sicurezza delle istituzioni.

In effetti qui si è realizzata, io credo, un'azione delle più valide e anche delle meno sperimentate sul territorio nazionale; non so in quante altre regioni si possa parlare di un impegno simile a questo, un impegno che si è concretizzato a livello regionale nel progetto "Città sicure", un progetto poi proiettatosi in alcune delle città capoluogo della regione.

(.....) Vorrei dire una parola sul tema della grande criminalità e della criminalità che preferiamo non chiamare "micro" ma "comune, ordinaria, diffusa" e desidero che si rifletta anche in vista di ogni possibile proposta e progetto di cambiamento negli assetti e nelle competenze. Desidero che si rifletta su quanto siano labili e mobili i confini tra grande criminalità o criminalità organizzata, da un lato, e criminalità ordinaria e diffusa, dall'altro. L'intreccio è evidentissimo e pesantissimo nelle città del mezzogiorno, ma più in generale io credo che dobbiamo considerare questi confini



incerti o assai meno certi anche in realtà come le vostre.

(.....) Vorrei raccogliere il dato su cui ha molto insistito il prof. Pavarini nella sua esposizione questa mattina, il dato della complessità. La complessità del fenomeno di cui ci occupiamo, del fenomeno della criminalità, specie nelle aree urbane, specie nelle città. Quello che mi pare sia veramente molto complessa è la relazione tra disagio sociale, condizioni ambientali, livello di vivibilità, da un lato, e grado di sicurezza, se si vuole sentimento di insicurezza, dall'altro lato.

Non è una relazione semplice, e direi che non vale nemmeno la tradizionale distinzione tra cause ed effetti o cause e concrete manifestazioni del fenomeno; in ogni caso è più complicato l'intreccio, l'interazione tra quelle condizioni di sfondo, di disagio, di insufficiente vivibilità, di insoddisfacente qualità della vita nei quartieri delle città e crescita della criminalità comune.

Come dobbiamo affrontare questo nesso, questa relazione? Senza dubbio con un grosso sforzo di visione unitaria, non perdendo le distinzioni e non cadendo nella ingenuità, perché solo così la si può definire, di ritenere che a mano a mano che si rimuoveranno le cause, a mano a mano che si supereranno le condizioni di sfondo del disagio, si potrà anche registrare una diminuzione del tasso di criminalità.

Non esiste in questa materia un prima e un poi. Noi abbiamo il dovere di affrontare, anche con la indispensabile azione di repressione, il manifestarsi di una tendenza a varie forme di criminalità e operare contestualmente su quelle che possiamo considerare delle cause, o comunque dei contesti, di complessiva situazione delle nostre città e specialmente di determinate aree all'interno delle nostre maggiori città.

(.....) La domanda di sicurezza da parte dei cittadini si riferisce a tanti aspetti diversi, a tanti fenomeni diversi, alcuni dei quali sicuramente sono scarsamente correggibili o non sono affatto affrontabili sul piano dell'azione di polizia sia essa di prevenzione o di repressione; ma dobbiamo sapere anche distinguere tra queste diverse componenti del sentimento di insicurezza. Mi ha interessato quella distinzione tra paura del crimine in generale e paura di determinati fenomeni in concreto.

Credo che più si riesce a diradare questa percezione nebulosa, allarmata e un po' cieca di perdita di sicurezza, più si riesce invece a focalizzare l'attenzione, la sensibilità, la consapevolezza dei cittadini su determinati fenomeni, tanto più noi possiamo efficacemente dominarli con la comprensione e la partecipazione dei cittadini.

(.....) Ma io intendo soprattutto riferirmi alla collaborazione tra stato, da un lato, Regioni ed enti locali dall'altro. Vado ripetendo, e quindi voglio ripetere anche qui, che questa espressione è abbastanza impropria perché lo stato centrale, le istituzioni centrali o nazionali, o domani federali, e le istituzioni regionali e locali sono stato, entrambe stato, sono due facce della statualità.

(.....) D'altra parte credo che la materia di cui abbiamo parlato, quella della sicurezza urbana, per la quale in modo particolare sono qui a indicare l'esigenza di una corretta e lungimirante collaborazione interistituzionale, ebbene essa deve collegarsi con la scelta di una riforma in senso federalista dello stato.

E' di qui che deve nascere una sensibilità nuova, una impostazione nuova, per i problemi della collaborazione a fini di sicurezza e specificamente di sicurezza urbana;



soprattutto deve nascere una sensibilità nuova negli organi di rappresentanza territoriale dello stato per la partecipazione dei sindaci a questo sforzo, a questo impegno.

(.....) Perchè dico questo, perchè naturalmente io considero pienamente legittimo da parte di chiunque, e a maggior ragione da parte di chi ha ai sensi della costituzione titolo per presentare proposte di legge in parlamento, che si pensi anche a qualsiasi modifica della legge 121 del 1981; legge che io peraltro considero importantissima, tuttora validissima e che non ci impedisce di procedere sulla strada del massimo di coordinamento e di collaborazione tra diversi soggetti istituzionali.

(.....) Ma qui, a livello locale, nelle regioni, nelle città, io sono del parere che bisogna andare intanto avanti a normativa vigente sul terreno che è stato indicato, documentato, negli interventi che abbiamo ascoltato, soprattutto da parte dei sindaci.

Sono convinto che i comuni oggi siano un punto di riferimento essenziale per politiche in qualche modo inscindibili di sicurezza e qualità della vita urbana; credo che si debba portare al massimo di periodicità, di sistematicità, gli incontri tra rappresentanti delle amministrazioni locali e autorità di pubblica sicurezza che sono, come sappiamo, a livello provinciale i prefetti e, sul piano tecnico, i questori.

(.....) Credo che possiamo fare tutto questo non affidandoci solo, perchè sarebbe davvero troppo poco, alla sensibilità maggiore o minore dei singoli soggetti, ma affidandoci a direttive, a indirizzi politici che sono stati dati e saranno rafforzati.

Permettetemi di concludere con una parola sulla partecipazione dei cittadini; questo è l'altro elemento che noi non possiamo mai dimenticare ed è ciò che è stato documen-

tato in questo incontro: il moltiplicarsi di iniziative, di associazioni di forme diverse; tutta una gamma di forme e di presenza dei cittadini su questi problemi. Esse ci dicono come sia davvero possibile evitare gli equivoci o evitare addirittura le distorsioni di comitati portatori di azioni di supplenza nei confronti delle forze dell'ordine, o portatori di tesi di vigilantismo urbano.

Messo dunque da parte ogni possibile distorsione in questo senso, il coinvolgimento dei cittadini è l'altra componente di cui non possiamo fare a meno per portare avanti con più efficacia una politica coordinata di sicurezza urbana; coordinata, compresa, sorretta dai cittadini interessati, i quali meno attenderanno in modo inerte interventi risolutivi dall'alto, più potranno contribuire a rafforzare la sicurezza di ciascuno di loro, delle nostre comunità e delle nostre istituzioni."



Nei precedenti Quaderni abbiamo già pubblicato due testi assunti collegialmente dal Comitato scientifico di "Città sicure". Ci riferiamo alle "Tesi di fondo per una politica della sicurezza nella regione Emilia-Romagna", dell'Aprile '95, e alle "Raccomandazioni al governo della regione" formulate nel Novembre dello stesso anno in occasione

IL PUNTO DI VISTA DEL COMITATO SCIENTIFICO

della presentazione del Rapporto annuale 1995. In questo pubblichiamo altri due testi, sempre collegiali, e cioè le Raccomandazioni formulate per il Rapporto annuale 1996 e una Rivisitazione delle "vecchie" tesi; oltre a questi due contributi individuali dovuti rispettivamente a Tamar Pitch e Massimo Pavarini. Il tutto arricchito dalla scansione cronologica dei temi affrontati negli oramai 30 incontri del Comitato scientifico dal Giugno del '94 al Settembre del '97.

RIVISITANDO LE "VECCHIE" TESI. SPUNTI DI RICERCA

Questo testo è il frutto di una serie di confronti sviluppatasi nelle riunioni del Comitato scientifico nella seconda metà del '96. L'esito di quella discussione è riassunto nel documento che segue, assunto definitivamente dal Comitato scientifico di "Città sicure" nel Febbraio '97, e nelle successive Raccomandazioni.

"Premessa

Alla natura necessariamente aprioristica delle originarie "Tesi di fondo per una politica della sicurezza nella Regione Emilia-Romagna" pubblicate sul primo quaderno di "Città sicure" non ha senso contrapporre altre, che manterrebbero, in quanto tesi, natura altrettanto aprioristica. Piuttosto verificare - alla luce della ricerca fino ad ora condotta - quanto quelle debbano essere diversamente problematicizzate e soprattutto come esse eventualmente debbano ancora essere verificate. E solo in subordine a ciò, quali indicazioni e strategie di ricerca sia necessario attivare.

Cultura della legalità, insicurezza oggettiva e soggettiva dei cittadini e domanda sociale diffusa di ri-affermazione normativa

In una delle precedenti tesi di fondo si avanzava il ragionevolmente l'ipotesi che la cultura della legalità insoddisfatta (o che si presupponeva sempre più insoddisfatta) fosse o potesse essere all'origine dei processi di pubblicizzazione dei sentimenti sociali di insicurezza quanto della privatizzazione del bene stesso della sicurezza.

La tesi, per quanto suggestiva e seducente, non ha però ancora dato prova di validità euristica rispetto al "quel poco" che oggi possiamo dire di conoscere della realtà del nostro territorio regionale.

La nozione stessa di "cultura della legalità" evoca più una intenzionalità prescrittiva (apprezzabile quindi sul piano etico e politico) che una realtà descrittiva (apprezzabile invece a livello scientifico). Quali siano l'idea di ordine sociale e il grado di condivisione di questa nelle nostre comunità rimangono ancora oggetti in parte ancora sconosciuti. Ma - diversamente da quanto potevano presupporre - dalla ricerca condotta cominciamo a maturare la convinzione che quali che siano, essi non si declina-



no solo - e neppure in termini maggioritari - in una domanda di riconferma normativa attraverso la risorsa simbolica della repressione. I bisogni e le domande sociali che esprimono le comunità delle nostre città di fronte ai fenomeni assunti "convenzionalmente" come produttori di disordine (come ad esempio quelli criminali e devianti) si dispiegano in un ventaglio assai più variegato e spesso anche contraddittorio di indicazioni. Veramente difficile dire quanto queste rinviano ad una nozione univoca o comunque dominate di legalità; e altrettanto problematico intendere come eventualmente plurime e disomogenee culture della legalità presenti nelle nostre comunità si traducano poi in domande securitarie. Per altro, ove anche sia possibile registrare una certa domanda securitaria, non è ancora chiaro quanto poi questa si canalizzi in una intransigente domanda di riconferma normativa attraverso il linguaggio della repressione.

Dalle ricerche fino ad ora condotte in tema di rappresentazioni sociali di sicurezza/insicurezza dalla criminalità abbiamo potuto registrare un elemento per altro già evidenziato dalla letteratura internazionale sul tema: il passaggio dalla paura in astratto, alla paura in concreto, alle azioni di evitamento registra una adesione fortemente decrescente. Ma spesso oltre questa circostanza, abbiamo dovuto registrarne una diversa: nello studio delle rappresentazioni collettive in territori definiti e ristretti (come i quartieri di una città) ciò che viene soggettivamente più temuto è sempre qualche cosa di specifico che viene collettivamente avvertito in termini di emergenza. Le paure in concreto non si rapportano quindi ai rischi effettivi di vittimizzazione, ma alla presenza di persone, situazioni luoghi avvertiti collettivamente come "estranei". Sotto questa particolare prospettiva, ci sembra di potere anche dubitare della stessa categoria della insicurezza soggettiva come

capace di descrivere correttamente questo sentimento che appunto sull'elemento di quanto percepito come estraneo, tende a determinare anche reazioni di "ostilità".

Se la categoria della paura della criminalità non sembra sempre utile nel definire i sentimenti diffusi di estraneità e ostilità tra i nostri cittadini, probabilmente altrettanto sembra doversi dire del modo in cui si è abituati a ritenere che si produca la domanda securitaria. Questa, quando emerge, non sempre è eziologicamente determinata dal panico sociale, ovvero solo da questo. I comitati dei cittadini contro la criminalità sembrano a volte costruirsi più sulla condivisione collettiva di sentimenti di indignazione morale contro qualche cosa, che su quelli di solo panico verso qualche cosa. Spesso poi l'indignazione morale è suscitata da circostanze che nulla hanno a che vedere con la sfera della illegalità più o meno criminalizzata; a volte essa si manifesta quando una condivisa e radicata aspettativa sociale viene delusa, producendo sgomento, ovvero, altre volte, quando una risposta istituzionale ritenuta doverosa viene a mancare, producendo sfiducia.

In altri termini: sentimenti di estraneità e di indignazione morale ci sembrano sempre più alla base nella produzione della domanda sociale securitaria che appunto nella individuazione del "nemico interno" contro cui opporsi e lottare orienta e dà senso ad un malessere ed ad una sofferenza altrimenti determinati. Ma se questo è il percorso nella costruzione sociale della domanda securitaria, la cultura della prevenzione certo non può (solo) costruirsi nei termini di azione di difesa contro qualche cosa. Le prime esperienze di azione di prevenzione che abbiamo agito in alcuni quartieri delle nostre città cercano appunto di superare l'orizzonte puramente difensivo nel governo del bene pubblico della sicurezza. Ma esse sono appunto solo prime e



timide esperienze. Da qui, ci sembra, l'utilità di investire ancora in termini di ricerca sui seguenti fronti:

- analisi di tipo squisitamente qualitativo - attraverso metodiche antropologico-culturali - su campioni di "cittadini attivi" (ad esempio coloro che aderiscono ai Comitati cittadini) e non, volti a chiarire il pluralismo nelle costruzioni sociali delle culture della legalità;
- analisi sempre di tipo qualitativo su campioni di cittadini che palesano un indice denunciatorio elevato;
- analisi sul mercato privato della sicurezza a livello regionale e sulle modalità di gestione "privata" della sicurezza.

Al fondo di questa curiosità analitica si colloca poi una questione squisitamente politica: le culture della legalità nelle loro possibili traduzioni in domande securitarie sono comunque dimensioni socio-culturali "neutre", nel senso che esse possono sia offrirsi come risorse positive declinabili in un contesto di maggiore partecipazione democratica, sia trasformarsi in "entità sociali negative" volte a favorire esiti di riduzione autoritaria degli spazi di democrazia e partecipazione. E questo interrogativo impone di orientare anche la nostra ricerca verso un diverso orizzonte, di cui al punto seguente.

Democrazia, riforma federativa dello Stato e governo del bene pubblico della sicurezza

Tema più volte evocato, ma su cui ancora non siamo stati capaci di suggerire un percorso di ricerca. Esso comunque ci sembra possibile, nel senso appunto che è alla "portata" intellettuale e scientifica del Comitato. Si suggerisce pertanto di declinarlo su due distinti profili metodologici:

- quello vero e proprio della ricerca sociale, in cui il tema potrebbe essere aggredito nel senso di operare un "confronto intelligente" tra quanto è dato sapere (e sembra

che sia molto) sulla specificità emiliano-romagnola (dal presunto o reale "modello di sviluppo socio-economico" del nostro territorio, alla sua "diversità" politico-culturale) e quanto possiamo noi conoscere su come si costruiscono le culture della legalità nelle comunità della nostra regione;

- quello, infine, a noi più distante, della riflessione giuridica sui modelli possibili di una riforma istituzionale di tipo federativo in cui il tema del governo della sicurezza possa trovare una diversa allocazione, e comunque un diverso equilibrio, nei poteri e funzioni.

Il tema del governo del bene pubblico della sicurezza in una prospettiva di mutamento dell'assetto dei poteri e funzioni, ritematizzata con forza la questione dei limiti di compatibilità sistemica tra esercizio della democrazia e politiche di controllo sociale. Anche in questo caso la dimensione essenzialmente politica - che pertanto sfugge alle competenze "tecniche" di questo comitato - può trovare una sponda utile anche in una riflessione più propriamente scientifica che sia in grado di superare i limiti angusti della cultura giuridica "garantista". Questo oggetto di riflessione può essere così di seguito tematizzato.

Il governo "tollerabile" dei conflitti metropolitani, tra riduzione dei danni e cultura della legalità

Più volte si è denunciato il rischio che una strategia della riduzione dei danni nei confronti di molti fenomeni di disordine sociale sconfini in una politica puramente "amministrativa" di controllo sociale: una politica pertanto che si esaurisca nel governo più "soportabile alle condizioni date" del disagio senza alcuna intenzionalità di agire sulle cause dello stesso, mischiando più o meno sapientemente quanto cinicamente risorsa repressiva e preventiva, il tutto condito con una abbondante salsa di indifferenza.



Esito certo possibile, ma non scontato. Ma soprattutto un rischio che sembra necessario correre se si vuole sfuggire a quelli ben più temibili di una cultura ingenua che (ancora) confidi che lo stato sociale di questo fine millennio sia capace di offrire una "soluzione" ai numerosi conflitti che trovano poi sulla scena metropolitana la loro rappresentazione in termini di "disordine insopportabile". Insomma se la questione che si pone è quella di una *actio finium regundorum* capace di fondare socialmente nuovi limiti alla tolleranza o alla "civile convivenza" - certo ben diversi e più ampi di quelli della legalità "formale", ma pur sempre confini - ci domandiamo se sia possibile investigare la resistenza possibile ed estrema delle nostre comunità alla convivenza con determinati e specifici conflitti (come prostituzione di strada, dissenso e culture alternative giovanili, ecc.). (.....)

L'analisi descrittiva è ancora insufficiente

Per quanto si sia lavorato alacremente e molto e spesso di rilevante oggi si conosca della realtà del nostro territorio rispetto al nulla di prima, certo neppure una bozza di atlante è possibile ancora stendere. E giustamente abbiamo dovuto constatare che quanto di positivo abbiamo potuto attivare nella presa in carico delle amministrazioni comunali della questione della sicurezza è direttamente da imputare all'opera di emergenza di dati descrittivi e ancora fondamentalmente quantitativi. E' un dovere a cui non possiamo sottrarci, nella consapevolezza che ci mancano ancora dati elementari e di fondo su troppe e decisive questioni.(.....)

Un modello esplicativo che si fondi sulla "specificità" del modello emiliano

Le ricerche fino ad ora prodotte - lo abbiamo ripetutamente chiarito - si fermano prudentemente ad un primo livello descrittivo dei fenomeni. Così è stato, e siamo consapevoli che non poteva essere diversamente.

Certo che nelle tesi iniziali si intravede in filigrana un modello esplicativo che per altro è rimasto sempre "sospeso" nel senso che raramente si è poi cercato di verificarlo (forse con la sola eccezione della ricerca nella zona Barca di Bologna, di cui al quaderno n. 4 di "Città sicure"). Esso, in qualche modo, conveniva apoditticamente sul topos della diversità e specificità della società civile emiliano-romagnola, in cui lo sviluppato senso civico, la diffusa condivisione dei valori della solidarietà e della democrazia, nonché la tradizionale tensione "politica" delle cittadine e dei cittadini delle nostre città venivano assunti come dati di fatto. Certo altrettanto aprioristicamente assunti come specificità scontate del nostro territorio erano il diffuso benessere economico, una tradizione di buona amministrazione, ecc., che unitamente intesi lasciavano prefigurare che i livelli di illegalità e criminalità fossero ancora relativamente contenuti. Assunto tutto ciò, l'insorgere della domanda securitaria non poteva che essere sospettata come sproporzionata per eccesso ai rischi effettivi; essa pertanto veniva fondamentalmente imputata alla crisi "generale" del sistema della politica, e a quella più "particolare" del suo linguaggio sempre più incapaci di comprendere l'emergenza dei nuovi conflitti e soprattutto di suggerire "riformisticamente" delle soluzioni.

Dobbiamo convenire che la tesi ha in verità funzionato più "da alibi" all'inerzia speculativa che da stimolo alla ricerca. In primo luogo, le ricerche empiriche condotte sono state in grado di relativizzare alquanto o comunque di riproblematizzare, come abbiamo già avuto modo di chiarire, uno dei termini su cui finiva per costruirsi la tesi stessa: vale a dire la presenza, nel nostro territorio, di una domanda securitaria diffusa e sostenuta. Sull'altro versante, quello della insicurezza oggettiva nel territorio emiliano-



romagnolo, si è potuto registrare che nonostante i tassi di criminalità apparente siano lievitati sensibilmente nel tempo, comparativamente con altri territori nazionali, siamo nel complesso “sotto” la media, ma di poco e non su tutto. Insomma: ambedue i termini su cui si costruiva il nostro modello esplicativo hanno perso di “graniticità”, mostrando un profilo più sfumato in cui in buona parte si scolora la “specificità” della questione della sicurezza - oggettivamente e soggettivamente intesa - nel nostro territorio.

Prima di abbandonare ogni ipotesi esplicativa che si fondi sulla “specificità” - astrattamente si può anche sostenere che la costruzione sociale della questione della sicurezza sia poco sensibile o addirittura insensibile alle particolarità territoriali e in qualche modo alle “differenze” - ci sembra convenga utilizzare fino in fondo le potenzialità insite in questo modello interpretativo. E per fare ciò, non è difficile indicare possibili spazi di ricerca.

In primo luogo quello dell’analisi comparativa. Fino a quando non saremo in grado di confrontare il nostro universo con altri, non potremo mai soddisfare la curiosità di conoscere la nostra presunta “diversità”. Sotto questo profilo, quindi, non possiamo che confidare sui risultati della ricerca vittimologica nazionale promossa dall’Istat alla cui lettura ci impegneremo fin da quest’anno.

Ma il versante dell’insicurezza oggettiva non è il solo che dobbiamo cogliere “per differenze”: anche quello delle rappresentazioni sociali di insicurezza merita di essere attentamente studiato nella comparazione. Alla ricerca quindi di partner, come felicemente si è operato per la ricerca sulla percezione delle tensioni sociali tra gli amministratori locali con la regione Toscana.”

LE “RACCOMANDAZIONI” DEL 1996

Questo testo è stato presentato, a nome del Comitato scientifico di “Città sicure, nel Novembre 1996 in occasione della presentazione del Rapporto annuale sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna.

“Premessa

A più di un anno dalle prime “raccomandazioni” al governo regionale e dopo un impegno oramai triennale del Comitato scientifico che ha visto alcuni dei suoi componenti impegnarsi anche nella collaborazione a progetti cittadini di sicurezza, vogliamo integrare quelle prime con queste che seguono.

Combattere l’illusione repressiva comunque

La risorsa repressiva può essere compresa all’interno di due opposti quanto illusori punti di vista di come controllare socialmente chi produce disordine sociale: da quello che non è in grado di rappresentarsi altra possibile modalità per ri-affermare l’ordine sociale democratico che facendo ricorso a questa sola, da un lato; da quello opposto che confida che operando preventivamente sulle medesime situazioni o sui medesimi soggetti si possa fare a meno di ricorrere alla repressione.

Oltre la cultura della sola legalità

La volontà politica che si esprime nell’affermare il valore di una rifondazione sociale della cultura della legalità oggi in Italia è intelligibile quanto condivisibile. Ciò non ci impedisce però di constatare come la percezione sociale diffusa della legalità, almeno nelle comunità delle città emiliano-romagnole, tenda a declinarsi anche - sia pure non sovente - come domanda di affermazione normativa, cioè come richiesta intransigente di conferma dell’ordine



sociale attraverso la repressione delle condotte socialmente avvertite come produttrici di disordine.

In altri termini, la risorsa repressiva, alcune volte, egemonizza l'intero spazio delle risposte ritenute socialmente capaci di affermare il valore della legalità. Scientificamente è facile svelare la fallacia di questa illusione. Ben più difficile produrre le condizioni perché socialmente si riesca a costruire una cultura della legalità che non si svilisca nella fiducia per il solo ordine simbolico offerto dalla repressione dei conflitti.

L'avvertita necessità di superare questa particolare costruzione sociale della legalità è oggi drammaticamente imposto dall'emergenza dei nuovi conflitti e della sfida che essi impongono al governo del bene pubblico della sicurezza delle città. La dimensione qualitativamente e quantitativamente nuova della fenomenologia produttrice della domanda securitaria oggi, suggerisce di favorire la produzione di una cultura sociale diffusa più pragmatica e disincantata, consapevole di dovere comunque convivere già nel presente e sempre più nel prossimo futuro con fenomeni diffusi di disagio e conflitto realisticamente irrisolvibili anche se governabili (di più: governabili solo ed in quanto si convenga che ragionevolmente non possono essere "negati" attraverso la sola repressione).

Pur consapevoli che il mutamento culturale che qui si invoca non potrà che essere difficile quanto complesso e che, come ogni processo di costruzione sociale, deve poter contare nel concorso di plurimi soggetti e molteplici agenzie, ci preme raccomandare anche al governo regionale di operare fin da ora nel senso di favorire la produzione di una cultura capace di prendere le distanze dalle reazioni emotive che suscitano le condotte delle figure sociali portatrici

anche di disagio e conflitto e più educata a misurarsi con le strategie di riduzione del danno nei confronti di quelle situazioni sociali di disagio e conflitto che non possono essere altrimenti risolte e sicuramente inutilmente repressate.

Oltre la cultura della sola prevenzione

L'azione di prevenzione non opera in termini inversamente proporzionali alla repressione, quantomeno non nel senso spesso condiviso che le politiche preventive alla devianza siano in grado di risolvere il problema e quindi di determinare le condizioni per liberarsi dalla necessità del ricorso alla risorsa reattiva. Ma di più: è difficile "nascondere" il nocciolo duro della risorsa repressiva come essenziale all'efficacia dell'investimento preventivo stesso.

Questo nesso funzionale era già esplicitato nelle prime raccomandazioni del Comitato scientifico. L'esperienza però ci ha insegnato che la "necessaria" risorsa repressiva - certo nella fede nella sua extrema ratio - non è ancora una variabile democraticamente governata a livello locale. I livelli anche soddisfacenti di condivisione delle forze dell'ordine dei progetti cittadini di sicurezza - nei casi in cui almeno formalmente questa condivisione si è espressa - non hanno mai messo in dubbio l'esercizio monopolistico della repressione, nel senso dell'autonomia decisionale delle forze di polizia nella scelta dei tempi, delle modalità e delle occasioni di intervento. Dall'altro lato, le risorse preventive messe in campo dai governi cittadini nei progetti di sicurezza hanno di norma operato come chi affronta lo stesso nemico, ma su un fronte opposto, nell'illusione che il terreno conquistato possa ridurre lo spazio della sola repressione.

Così operando, alcune volte i governi cittadini hanno acriticamente legittimato l'esercizio della risorsa repressiva da parte delle



forze di polizia semplicemente perché funzionale (o ritenuta funzionale) al perseguimento dell'obiettivo del governo amministrativo di alcuni problemi e in questo modo hanno inconsapevolmente prodotto o favorito spazi ed occasioni di "aggiuntiva" repressione. Più spesso, è venuto a mancare ogni raccordo funzionale tra l'azione preventiva e quella repressiva con la determinazione di effetti opposti quanto ugualmente disfunzionali: a volte la risorsa repressiva è mancata, annullando l'efficacia dell'investimento preventivo; altre volte questa ultima ha agito intempestivamente o con modalità inconciliabili con il senso del progetto preventivo stesso, producendo così il medesimo effetto di cui sopra.

Il governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale impone invece la condivisione strategica dell'azione complessiva da parte sia delle agenzie repressive che di quelle preventive. Ma questa ovvia considerazione, mette in gioco molti nodi politico-istituzionali non ancora risolti. Invitiamo pertanto il governo della Regione Emilia-Romagna a prendere nella dovuta considerazione quanto di seguito indicato.

Governare "unitariamente" il bene pubblico della sicurezza

L'esperienza condotta in altri contesti nazionali in tema di governo della sicurezza a livello locale è concorde su un punto: deve esistere un'unica strategia e un solo momento decisionale capace di decidere gli obiettivi, le forme, le processualità nonché i criteri di valutazione nell'azione di produzione della sicurezza. In altri termini: per quanto le agenzie possano e debbano essere plurime, ogni azione di governo della sicurezza deve necessariamente conoscere una sola regia. Questa necessità può essere diversamente soddisfatta.

Riforma dello Stato in senso federalista e polizia locale

Il tema del governo della sicurezza ci sem-

bra il capitolo mancante nel dibattito attuale in tema di riforma in senso federalista dello Stato.

Ci piace ricordare che il solo, per quanto fugace cenno, ad un diverso assetto delle forze di polizia in senso locale sia stato avanzato dalla proposta di riforma costituzionale approvata dalla Giunta regionale dell'Emilia-Romagna nel mese di ottobre del presente anno, in cui la difesa contro la micro-criminalità viene affidata ad organi di sicurezza regionali, per mantenere incardinata sulle competenze di una polizia nazionale la lotta e il contrasto alla sola criminalità organizzata.

Riteniamo che, nonostante i tempi ridotti imposti dal processo di riforma istituzionale oggi in atto nel nostro Paese, si debba operare nel senso di un ulteriore approfondimento del tema; invitiamo pertanto il governo della nostra Regione ad avvalersi delle necessarie competenze, comprese quelle già presenti nel Comitato scientifico di "Città sicure", per costituire al più presto un gruppo di lavoro capace di articolare tecnicamente una proposta in questo senso.

Rapporti non convenzionali tra forze di polizia ed amministrazioni locali

L'esperienza maturata in questi ultimi tempi nel processo di implementazione di progetti di sicurezza cittadina ci ha insegnato che la possibilità stessa di produrre azioni di governo del bene pubblico della sicurezza è subordinata al superamento dei tradizionali rapporti convenzionali tra amministrazioni locali e forze di polizia. La filosofia accomodante di soli rapporti di buon vicinato, nonché la condivisione formale del reciproco *modus operandi* nel rispetto delle distinte competenze non produce le condizioni essenziali per una strategia comune di azione e quindi di governo della sicurezza stessa.



Certo l'attuale composizione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza non sembra idonea a produrre la necessaria condivisione di una comune strategia di governo della sicurezza da parte delle agenzie di polizia e delle amministrazioni locali. Una diversa sua composizione - sul modello, ad esempio, proposto dalla Presidenza della regione - potrebbe certo produrre l'effetto desiderato della comune condivisione della strategia di governo della sicurezza. Ma alla necessità che si addivenga preliminarmente alla condivisione reciproca di operare unitariamente, deve seguire sul piano organizzativo la costituzione di articolazioni tecnico-burocratiche dove operatori delle forze dell'ordine, delle polizie municipali, dei servizi sociali degli enti locali possano mettere in comune saperi e competenze specifiche al fine di produrre strategie efficaci di governo della sicurezza.

Crisi del sistema della giustizia e politiche locali di sicurezza

Fin dall'inizio del suo operare, il Comitato scientifico di "Città sicure" ha manifestato la convinzione che il governo locale del bene pubblico della sicurezza potesse costituire una preziosa risorsa da utilizzare sapientemente nel processo di riforma del sistema della giustizia penale. Questo convincimento si è ulteriormente radicato sia sulla base delle esperienze agite a livello locale, sia in ragione delle linee oggi emergenti a livello nazionale di riforma del sistema della giustizia penale. I fronti ove più diretta ed immediata risulta essere la connessione tra riforma del sistema della giustizia penale e politiche locali di governo del bene della sicurezza sono due e ambedue agiscono in senso deflativo vuoi sul versante del sistema ordinario di giustizia penale, vuoi su quello più specifico del sistema penitenziario.

Domanda sociale di giustizia e sistema compensatorio

L'intenzione recentemente palesata dall'attuale governo nazionale di attribuire al giudice di pace - sulla base dei risultati positivi maturati in questi anni di prima sperimentazione - nuove competenze anche in materia penale, può aprire nuovi orizzonti all'azione del governo locale, ove questo sia in grado di offrirsi come soggetto capace di organizzare risorse umane e economiche per la gestione di un sistema compensatorio di risoluzione dei conflitti.

L'esperienza maturata in altri contesti nazionali, nonché le prime pionieristiche azioni condotte in alcuni territori definiti delle nostre città ci lasciano intravedere la possibilità di organizzare modalità di aiuto alle vittime e di mediazione penale e sociale che potrebbero offrirsi come risorsa privilegiata per dare spazio a modalità alternative di governo dei conflitti.

L'organizzazione di un sistema di giustizia di "prossimità" come articolazione di strategie locali di governo della sicurezza può risultare una preziosa carta da giocare sia per ridurre la domanda sociale di giustizia penale (e quindi deflazionare il sistema stesso), sia per diffondere una cultura diversa della legalità capace di trovare soddisfazione non solo nella punizione, quanto piuttosto nella soddisfazione dei bisogni materiali e morali delle vittime.

A questo fine, si chiede al governo della Regione di farsi sia soggetto promotore presso il governo centrale della disponibilità di sperimentare nel proprio territorio azioni volte alla implementazione di modalità alternative di gestione dei conflitti di natura penale, sia di supportare economicamente e tecnicamente le esperienze agite o in via di esserlo nel territorio regionale.

Governo locale della sicurezza e sistema

**sanzionatorio**

Il limite strutturale storicamente sofferto da ogni politica di alternatività alla pena detentiva è consistito nell'impraticabilità piena di dare attuazione concreta alla delega disciplinare tra carcere e società locale. Una pena in tutto o in parte diversa dalla sola privazione della libertà comporta di necessità che altre agenzie si assumano il compito di dare contenuto ad una modalità punitiva capace di declinare le esigenze di difesa sociale con lo stato di libertà.

Se si vuole sfuggire al rischio spesso ripetutamente corso di accontentarsi di rinunciare alla pena detentiva in una logica puramente indulgenziale ovvero solo nei confronti di coloro che per ragioni soggettive offrono elementi di affidabilità, l'esecuzione di una pena diversa dal carcere comporta di necessità una presa in carico degli aspetti trattamentali da parte della società locale.

Le suggestioni internazionalmente offerte a questo proposito sono molteplici e nel contempo le esperienze realizzate anche nel nostro territorio regionale lasciano presupporre possibili terreni di più avanzata sperimentazione.

Si invita pertanto il governo della Regione Emilia-Romagna a farsi promotore di iniziative legislative orientate nel senso sopra indicato, nonché ad offrire occasioni strutturate perché si possano realisticamente sperimentare azioni locali di presa in carico da parte della società civile di modalità alternative di penalità.

Il Progetto regionale "Città sicure" e i progetti locali di sicurezza

L'attivazione presente di progetti locali di sicurezza e l'auspicabile implementazione di nuovi, pone seri problemi di coordinamento tra Regione e città, in particolare per quanto concerne la congruità delle azioni

portate avanti ai due livelli.

Il rischio che le amministrazioni locali colgano come dati soddisfacenti i soli suggerimenti volti a contenere la problematicità delle questioni inerenti il tema della sicurezza, aderendo così acriticamente alle posizioni più arretrate della criminologia amministrativa non deve essere sottovalutato.

La questione decisiva è pertanto di trovare le forme attraverso le quali il Comitato scientifico regionale possa: a.) essere ascoltato a livello locale; b.) diventare consulente (a livello preventivo) delle politiche che a livello locale si vogliono comunque intraprendere in tema di sicurezza. In questa direzione ci si è già mossi positivamente, ad esempio nell'indicare queste necessità di raccordo nei protocolli d'intesa fino ad ora stilati tra amministrazione regionale e alcune amministrazioni delle città che hanno deciso di elaborare e implementare strategie di governo della sicurezza in un rapporto di collaborazione con il Comitato scientifico di "Città sicure". Per quanto questo primo livello di raccordo sia da valutare positivamente, di molto ancora ci sembra si debba avanzare.

Il governo locale della sicurezza: autonomia e coordinamento

La piena autonomia dei governi delle città nell'elaborare strategie di governo del bene pubblico della sicurezza è ovvia - nel senso che questi possono provvedere a produrre politiche di governo della sicurezza al di fuori di ogni collaborazione e quindi coordinamento con le politiche elaborate dal progetto regionale "Città sicure"; riconoscere questo, non significa però augurarselo. Raccomandiamo pertanto che il governo della Regione si adoperi affinché i singoli progetti di sicurezza a livello locale fin dall'inizio stringano rapporti, attraverso l'adesione a protocolli d'intesa, con l'am-



ministrazione regionale.

Nelle ipotesi in cui le amministrazioni delle città convengano di produrre politiche di sicurezza utilizzando a pieno la collaborazione offerta dal progetto regionale "Città sicure", l'esperienza ci insegna che è possibile che il livello di collaborazione non metta definitivamente al riparo dal rischio che su singole questioni o di fronte a specifiche emergenze i governi delle città finiscano per adottare politiche non pienamente in sintonia, quando non palesemente in contraddizione, con le strategie di azione elaborate dal Progetto regionale. Pertanto il Comitato scientifico di "Città sicure" raccomanda al governo regionale di garantirgli spazi concreti di verifica critica delle strategie agite dai governi delle città all'interno di quei progetti locali di sicurezza in cui, pur in forme diverse, si è formalizzata la collaborazione con il progetto regionale.

Le azioni di governo locale della sicurezza e l'utilità della critica

Se di fronte alle molteplici situazioni locali di insicurezza che impongono un'azione di governo, il Comitato scientifico regionale è spesso incapace di indicare l'azione da intraprendere, più facilmente è in grado di avvertire che cosa non deve essere intrapreso. Chi conosce la complessità in cui si costruisce la questione della sicurezza è in grado di apprezzare l'utilità di un suggerimento per quanto esso si esprima in negativo.

L'esperienza di questi anni di lavoro, ha occasionalmente consentito al Comitato scientifico di valutare negativamente alcune iniziative agite sul fronte locale in tema di governo della sicurezza. Spesso la valutazione negativa poteva essere aprioristicamente espressa a prescindere poi dagli effetti sortiti.

E' negli auspici del Comitato scientifico

che sempre più e sistematicamente il governo della regione e degli enti locali si rivolga preventivamente ad esso per una valutazione scientifica di e su quanto si ha in animo di politicamente ed amministrativamente agire."

Quelle che seguono sono le considerazioni con cui Tamar Pitch ha introdotto la riunione del Comitato scientifico del progetto

LA DIFFERENZA DI GENERE NELL'ANALISI DELLA SICUREZZA CITTADINA

"Città sicure" del Febbraio 1996 proponendo una riflessione critica sul primo Rapporto annuale di Città sicure, quello del '95. Si tratta di un punto di riferimento necessario per meglio valutare la crescente attenzione prestata al tema della differenza di genere nell'iniziativa regionale sulla sicurezza.

"Premessa

Mi è stato chiesto di introdurre una discussione sul cosiddetto criterio della differenza di genere nell'analisi della sicurezza cittadina. Questa richiesta è motivata dalla scarsa visibilità "oggettiva" di questo criterio nel primo rapporto annuale; scarsa visibilità notata e criticata. Non intendo sottrarmi a questo compito: e tuttavia ritengo necessario in primo luogo motivare il disagio con cui lo assumo, disagio che ha a che fare del resto con il modo in cui ho scelto di lavorare in questo comitato.

Non intendo adesso, e non ha mai voluto, essere quella che "garantisce" rispetto ad una "giusta considerazione" della questione femminile nelle problematiche che si riferiscono alla sicurezza e all'insicurezza. Non esiste una questione femminile, e se esiste una dimensione di genere, come io



credo, genere va declinato, sempre, al maschile e al femminile, e questa dimensione non può che far da sfondo a qualsiasi domanda, a qualsiasi tematizzazione. Che questo sia banale quanto viceversa difficile ad assumere nella progettazione della ricerca, nella tematizzazione delle questioni è cosa documentata ed analizzata in oltre vent'anni di letteratura femminista nelle scienze sociali in generale e in criminologia in particolare. Il riferimento a questa abbondantissima letteratura non è casuale, naturalmente. Poiché essa riguarda non solo singoli problemi, singoli temi, ma anche e soprattutto questioni teoriche e metodologiche generali, mi aspetto che essa sia conosciuta, pur se non necessariamente condivisa in tutto o in parte, da chi, uomo o donna, abbia scelto di lavorare in questo settore.

L'ignoranza in materia, oggi, non dovrebbe essere consentita più di quanto non sia consentita la non conoscenza dei cosiddetti classici della criminologia, o dei dibattiti metodologici e teorici attuali, in cui del resto questa letteratura si inserisce a pieno titolo, e a cui ha fornito le maggiori innovazioni di questi ultimi decenni. La sua conoscenza, perciò, non può essere demandata al contributo di una persona in seno ad un gruppo che di questa conoscenza non si faccia carico globalmente, così come, del resto, una singola ricerca che metta a tema la dimensione del genere, che l'assuma come problema, non garantisce che questa dimensione sia assunta a sfondo della tematizzazione generale.

Non intendo quindi, né ho mai inteso, pormi come garante presso questo comitato di una presa in carico di una dimensione intesa come particolare, specifica o settoriale, come non intendo e non posso farmi coscienza critica di questo comitato o, peggio, improvvisarmi didatta. Interpreto dunque il mio compito di stamattina non come

l'incarico di una introduzione teorica e metodologica generale, ma come un commento ragionato sul primo rapporto di ricerca, che possa servire di riflessione per i prossimi.

Il Rapporto regionale '95

Nel capitolo dedicato al "profilo statistico della criminalità", la scelta di utilizzare le statistiche criminali è comprensibile, ma lascia fuori ciò che non è illecito penale, ossia inciviltà ed altro che presumibilmente hanno invece peso rilevante nella produzione di insicurezza per certe categorie di persone e per metà della popolazione in generale. All'interno della statistica criminalità vengono privilegiati gli omicidi, i furti, le rapine, ossia la criminalità predatoria, ma mancano indicazioni su autori e vittime (sesso, condizione sociale, provenienza). La criminalità predatoria ha un sesso, spesso un'età, e colpisce in maniera differenziata le vittime, sempre rispetto al sesso e all'età. Bisogna almeno dirlo. I maltrattamenti, le molestie, le violenze sessuali sono caratterizzati da un alto numero oscuro, soprattutto in famiglia o tra familiari. Eppure viene da chiedersi quanto pesino rispetto al formarsi della percezione di in/sicurezza, rispetto alla fiducia e al rapporto con le istituzioni. Perché non prevedere un osservatorio che analizzi annualmente i dati raccolti da altre fonti? Non solo le statistiche criminali ma i dati dei servizi sociali e sanitari, delle case di accoglienza, degli uffici per le pari opportunità, dell'associazionismo.

Anche la parte dedicata a "sicurezza ed opinione pubblica" risente dello stesso problema, di una declinazione del tema sicurezza a partire dalla definizione penale della criminalità. Affrontando il rapporto fra vittimizzazione e paura si sostiene che a parità di vittimizzazione le donne hanno più paura. Il problema, invece, è che la vittimizzazione non è la stessa: scippo, bor-



seggio, furto in appartamento implicano un contatto personale, rafforzano la percezione di fragilità, rappresentano un'invasione dell'intimità molto più che il furto di auto o autoradio che sono i rischi tipici più temuti dagli uomini.

Altre osservazioni si possono fare a proposito degli approfondimenti dedicati rispettivamente a "multiculturalismo e sicurezza" e alle "culture giovanili". La mancanza di un'assunzione della dimensione di genere è una mancanza che si fa sentire non tanto nei dettagli quanto nel taglio della presentazione stessa delle questioni. Il rapporto tra immigrazione extracomunitaria e sicurezza è diverso sia se si assume il diverso impatto su donne e uomini nativi dell'immigrazione maschile o viceversa femminile, sia se si vuole indagare sull'insicurezza di immigrate e immigrati. Due esempi per tutti.

La prostituzione extracomunitaria è problema per chi? Dati recenti dicono che tra gli italiani maschi la domanda di prostituzione è molto più alta che tra i tedeschi o gli inglesi. E' questa domanda che sostiene questo tipo di immigrazione, della quale sappiamo gli alti costi in termini di vittimizzazione delle stesse prostitute immigrate, i conflitti con le prostitute autoctone, il disagio che essa produce sia per le inciviltà e la criminalità che spesso l'accompagnano sia per l'impatto che ha sull'immaginario collettivo femminile. Ma questo disagio ha a che fare con la prostituta nera, o non piuttosto con il disordine causato dai protettori in guerra tra loro, dalla presenza di clienti a tutte le ore del giorno e della notte, dal prodursi di una scena e di un clima di inciviltà tra i sessi?

Il secondo esempio è esattamente l'opposto. A Roma e in altre grandi città la presenza forte di un'immigrazione femminile, di solito impiegata in attività di lavoro

domestico, che di notte si sposta utilizzando i mezzi pubblici, ha reso questi stessi mezzi utilizzabili di più da tutte, e reso certe zone e certe ore soggettivamente percepibili come (più) sicure anche per le donne autoctone.

E' un esempio in più per affermare che politiche di mediazione e integrazione che non partano dall'interrogazione della vita quotidiana, e dalle modalità di produzione di senso per essa e in essa, due cose oggi ancora prevalentemente in mano alle donne (non solo come protagoniste della vita familiare, ma anche come insegnanti, operatrici dei servizi sociali, ecc.), si condannano al fallimento.

Quanto alle culture giovanili, non si fa cenno al sesso dei suoi attori, e tuttavia la rapida ed efficace caratterizzazione delle tre culture giovanili a rischio idealtipiche ne mette in luce la curvatura "mascolina"; si parla, a proposito di quella del muretto, di culto della "virilità". Mi vengono in mente subito alcune domande: quanto conta questa curvatura rispetto alla messa in atto di comportamenti devianti, incivili, o addirittura criminali? (ricordo che, se tradizionalmente il fatto che gli autori di reato siano prevalentemente maschi non è stato rilevato se non per tentare di spiegare, in termini di eccezione, la non propensione alla criminalità delle femmine, oggi, nella criminologia più avvertita, il peso e la natura della differenza di genere vengono assunti a tema di fondo della spiegazione eziologica); quali sono i contenuti e i valori, oggi, attribuiti alla mascolinità o alla virilità da questi giovani? che tipo di atteggiamenti e di rapporti vigono tra i ragazzi e le ragazze di questi gruppi? quale tipo di cultura prevale tra le ragazze?

La dimensione di "genere"

Tuttavia, quanto ho finora detto "facendo le pulci" al primo rapporto - che comunque ritengo il prodotto pregevole di uno sforzo



comune, di cui io stessa sono corresponsabile - rimanda soltanto e imperfettamente ad una questione più generale e di fondo, che è poi quella cui accennavo all'inizio: non è semplicemente introducendo la variabile genere, che caratterizzerebbe la popolazione così come quella dell'età, della condizione sociale e così via, (questo è reso esplicito in alcune osservazioni di Pavarini, per esempio, che accosta queste variabili come se non ci fossero donne e uomini giovani, ricchi o poveri...) che si assume le dimensione di genere. Questa dimensione, viceversa, dovrebbe stare a monte delle domande, caratterizzare l'impostazione della ricerca, imporre un rapporto diverso tra definizione dei problemi e definizione delle soluzioni.

Bisognerebbe naturalmente intendersi su che cosa significa differenza di genere, anzi su che cosa intendiamo per "genere" e "sesso". La discussione teorica e politica su questi temi è accesa e vivissima dentro la letteratura femminista e non. Mi pare che tra noi, qui, basti, almeno per ora, la stipulazione di alcuni assunti: comunque vogliamo definire e distinguere le donne e gli uomini, per quanto diverse tra loro siano le donne e diversi tra loro gli uomini, e viceversa, per quanto possano molte donne e molti uomini essere, rispetto a certe caratteristiche (condizioni sociali, atteggiamenti culturali...), più simili tra loro che rispetto ai propri congeneri, tuttavia viviamo in società e dentro culture per cui la differenza sessuale è criterio ordinatore fondamentale, per quanto oggi implicito, nascosto, sempre più negato e apparentemente delegittimato.

Se questo non significa che possiamo intendere gli uomini e le donne come due gruppi sociali, nè possiamo imputare loro due culture, ossia intenderli così come alcuni leggono le cosiddette minoranze etniche, significa invece che possiamo e

dobbiamo rendere esplicito il criterio ordinatore, la differenza sessuale, sia nel senso di renderlo visibile, sia in quello di interrogarne criteri, contenuti e conseguenze.

Sulla base di conoscenze ormai largamente acquisite possiamo e dobbiamo assumere la valenza fortemente esplicativa della variabile sesso/genere rispetto alle opportunità, le scelte e le traiettorie di vita, nel senso forte che questa è una variabile che attraversa le età, le condizioni sociali, le appartenenze culturali. Ciò è vero sia in senso oggettivo che soggettivo: ossia l'essere uomini o donne è una componente fondamentale, comunque la si declini, della propria identità, ciò che non significa affatto che questa identità sia data una volta per tutte, per i le singole o per la collettività: una questione molto importante è infatti, per esempio, il processo di ridefinizione in atto dell'identità femminile, processo che non è solo nelle cose, ma invece e soprattutto è processo politico, tale da consentire di vedere l'identità femminile oggi, per molte, come esito di una scelta, come percorso consapevole di attribuzione di senso proprio a caratteristiche finora significate sostanzialmente da altri.

Anche l'identità maschile cambia, naturalmente, se non altro sotto la spinta del mutamento di quella femminile: ma non c'è qui un processo consapevole e politico di mutamento, che, in quanto tale, non potrebbe passare che per la piena accettazione della propria parzialità. Non voglio dilungarmi su queste cose, davvero non mi sembra, o non vorrei che fosse, necessario. Vorrei invece mettere in luce come, a mio parere, l'assunzione della differenza sessuale possa e debba orientare le nostre domande, la nostra individuazione dei problemi e delle soluzioni. A mio parere, perché quello che dirò è funzione di ciò che mi sembra di aver capito io stessa assumendo questa dimensione, non ovviamente



perché questo discenda ineluttabilmente e necessariamente da questa assunzione.

Sicurezza e libertà o libertà e sicurezza?

Noi, nelle nostre ricerche, e le istituzioni deputate, nell'approntare risposte e soluzioni, tendiamo ad adottare un'ottica di questo genere: maggiore sicurezza (o anche, maggiore percezione di sicurezza) uguale maggiore libertà, maggiori spazi di autonomia. Questo, ovviamente, nel migliore dei casi, giacché di solito che l'obiettivo della sicurezza sia la libertà non è neppure tematizzato, e la sicurezza diventa un bene in sé, la cui definizione dipende totalmente da qualcosa che si dà in negativo: meno criminalità, meno inciviltà.....

Naturalmente, bisogna intendersi anche su che cosa significhi libertà. Io penso che se per libertà intendiamo, provvisoriamente, la possibilità di scegliere ciò che si vuole essere a partire da ciò che si è, e tenendo conto di ciò che si è, la questione sicurezza si presenta subito intrecciata alla tematica dell'eguaglianza - così come, per quanto imperfettamente, si declina nell'art.3 della Costituzione, e dunque alle politiche tese a implementare questo articolo - e tuttavia di come essa, la sicurezza, non possa che declinarsi diversamente a seconda, precisamente, di chi si è. Ossia, sono gli spazi di libertà che si desiderano, si pretendono, si ritengono giusti, e necessari a definire la sicurezza, e non viceversa.

Tant'è che ciò che definiamo problema sociale ha molto, se non tutto, a che fare con ciò che ad un certo momento ci appare ingiusto, e ciò che ci appare ingiusto ha a sua volta molto a che vedere con chi pensiamo di avere il diritto di essere, con che cosa pensiamo di avere il diritto di fare. Se adottiamo, più o meno consapevolmente, un'ottica che vede la libertà come prodotta dalla sicurezza, intenderemo viceversa come sicurezza la tutela della situazione

data, e a questa situazione data daremo implicitamente il nome di libertà.

Ma data per chi, mi chiedo? chi è la cittadinanza? quale definizione della situazione prendiamo per scontata? La sicurezza che si cerca di ottenere, e sulla base della quale si disegnano politiche o più spesso si offrono risposte dalle diverse istituzioni (dalla polizia ai servizi sociali), allora, può essere semplicemente la tutela dello status quo, o il ripristino di un vagheggiato status quo oggi percepito minacciato; status quo che di solito è caratterizzato da una forte insicurezza femminile, non valutata come tale.

Bisognerebbe invece disegnare politiche e offrire risposte istituzionali partendo dalla promozione di libertà: la sicurezza che è necessaria a questa libertà verrebbe di volta in volta definita in base a quest'ultima, e non viceversa. E questa libertà, ritengo, è connotata diversamente per le donne e gli uomini.

Libertà e genere

Devo argomentare questo che a me pare non solo un dato di senso comune, ma anche il risultato di innumerevoli, ormai, ricerche? Riassumo brevemente i dati salienti di queste ricerche. In alcuni studi, per esempio, si fa riferimento al fatto che tuttora donne e uomini, bambini e bambine, vengono socializzati in maniera diversa. Ai bambini si lascia tuttora maggiore libertà, essi interiorizzano una maggiore sicurezza di sé, vengono socializzati ad essere capaci di attraversare e misurarsi con il mondo esterno, a praticare l'aggressività: in una parola, a sentirsi in diritto di agire e fare molte più cose di una bambina.

Molti più divieti, si dice, circondano ancora la vita di una bambina. Essa interiorizza che la propria sicurezza è costantemente a rischio, e che ciò dipende in gran parte dai suoi propri comportamenti. La bambina



deve stare in guardia, ma deve stare in guardia soprattutto rispetto a se stessa, giacchè gli altri, il mondo, gli uomini non devono essere provocati, e si sa che quasi tutto può costituire provocazione. La bambina viene socializzata, si dice, a sentirsi bisognosa di protezione, il bambino ad offrirla. Adulte, le donne non sentiranno come naturale, normale, attraversare il mondo, o semplicemente la città, da sole. Lo faranno, magari, ma a disagio.

Altri studi fanno riferimento, oltre che alla diversa socializzazione, alla diversa collocazione sociale ed economica che tuttora caratterizza le donne rispetto agli uomini. Le donne sono mediamente più povere, hanno minori risorse economiche e chances lavorative e professionali, degli uomini. Questo le colloca in una situazione di oggettivo maggiore rischio rispetto alle inciviltà, ai disagi sociali, alla stessa piccola criminalità.

Altri hanno messo in rilievo come la socializzazione femminile nasconde un trucco. Le donne imparano che la sicurezza è in casa, che la protezione è un uomo: viceversa, sappiamo adesso che la casa è uno dei luoghi, anzi il luogo, meno sicuro per le donne. Violenze, maltrattamenti psicologici e fisici, stupri avvengono soprattutto dentro le protette mura di casa, ad opera dei protettori massimi, i padri, i mariti, i fratelli. Dove si evince che le mura di casa, la privacy, proteggono gli uomini, gli danno la possibilità, spesso vissuta come diritto, di esercitare sulle "loro" donne il controllo che è rafforzato dalla paura femminile interiorizzata dell'esterno.

Del resto, questa paura, spesso inconsapevole, spesso agita più che altro attraverso comportamenti quasi automatici di evitamento, strategie indirette e magari non riconosciute, è realistica. Nel senso che piccole inciviltà, insulti, molestie, per non parlare

di stupri, non sono infrequenti, e si aggiungono ai rischi che anche gli uomini corrono in città; oltretutto, ancora oggi, non ne viene riconosciuta la dannosità, o, peggio, il loro accadere viene imputato alle donne stesse, al loro atteggiamento, al modo di vestire, addirittura all'aver osato essere in un posto, o ad un'ora.

Spazio e tempo sono ancora oggi dimensioni meno ampie per le donne che per gli uomini: non solo, banalmente, perchè, come si sa, le donne lavorano mediamente molto più degli uomini e si trovano così a fruire poco dell'uno e dell'altro: ma perchè, appunto, essi sono più rigidi e ristretti all'origine. Meno luoghi in cui sentiamo di avere il diritto di andare, in cui siamo libere di andare, in cui siamo e ci sentiamo sicure ad andare. La notte continua ad esserci in gran parte preclusa.

Soltanto adesso viene alla luce, viene nominato come problema sociale, quel complesso di atteggiamenti e comportamenti che va dalle piccole quotidiane inciviltà al vero e proprio ricatto sessuale tipico dei luoghi di lavoro, e che anch'esso potentemente contribuisce al disagio e all'insicurezza femminili: le quali, precisamente soltanto adesso si dicono come tali, essendo state vissute perlopiù come normale prezzo da pagare per essere ammesse, e non da eguali, ad un mondo del lavoro costruito a misura maschile.

C'è, per riassumere il senso di queste ricerche, come un reticolo di controlli che si completano e rafforzano a vicenda, tutti tesi a limitare e definire gli ambiti di libertà femminile. Mi pare, insomma, che la sicurezza o l'insicurezza con cui usufruiamo dello spazio cittadino abbia a che fare per le donne, da una parte con quanta libertà sentiamo noi di avere il diritto di avere - e questo ha molto a che fare con il senso di sè, senso di sè che può venire



rafforzato o minacciato dalle relazioni che intratteniamo con gli altri e altre significativi per noi - e dall'altra parte, ma complementariamente, con quanta libertà si ritiene e accetta, anche dalle istituzioni, che si abbia il diritto di avere.

Prime conclusioni

Il primo punto. La maggiore insicurezza femminile ad utilizzare al meglio tempi e spazi rispetto agli uomini ha il suo nocciolo duro nella sensazione di maggior vulnerabilità fisica e psicologica, vulnerabilità che a sua volta ha un connotato squisitamente sessuale. E' certamente più probabile, da un punto di vista statistico, che ci capiti di essere scippate o borseggiate, piuttosto che violentate. E tuttavia, anche il rischio dello scippo o del borseggio non è vissuto semplicemente come tale: c'è sempre un di più che le donne temono, un'aggressione che invada e minacci la propria identità, che sconfini nella minaccia sessuale. E' del resto statisticamente più probabile che ci capiti di essere oggetto di insulti molestie o non richieste attenzioni maschili che di essere scippate o borseggiate, specialmente se ci spingiamo in territori spaziali o temporali implicitamente off limits, e senza protettori. Nessuna di queste cose compare nelle statistiche sulla criminalità cittadina. Ma sono queste a incidere, forse quanto scippi e borseggi, sulla nostra percezione di sicurezza e insicurezza.

Il secondo punto. Quanta libertà sono preparati a riconoscerci gli altri? Quanto gli altri sono preparati a riconoscere che la libertà femminile è impedita e minacciata tanto dalla piccola criminalità quanto, e insieme, da quell'insieme di comportamenti e atteggiamenti che attentando alla propria identità sessuata ne ribadiscono una presunta, e spesso interiorizzata, vulnerabilità? Quanto gli altri sono preparati a riconoscere che la sicurezza femminile

non richiede tanto l'adozione di un'ottica mirata alla protezione e alla tutela quanto un'ottica mirata al supporto e allo sviluppo dell'autonomia?

Come vedete, sono considerazioni quasi banali, che non si avvalgono e non hanno bisogno di un'impostazione teorica particolarmente raffinata. Tuttavia, è forse la loro stessa banalità, ovvietà, a rendere difficile il tenerne conto, a renderle invisibili a chi non si sia trovato nella necessità e non abbia avuto l'opportunità, grazie al processo politico messo in moto dal femminismo, di metterle in questione. Insomma, potrei riassumere rozzamente così l'intera faccenda: molto di ciò che ancora oggi è considerato normale, ovvio per gli "uomini" viene messo in questione, problematizzato, considerato ingiusto dalle "donne" (perdonate la semplificazione); ne viene che una situazione giudicata accettabile dal punto di vista della sicurezza dagli uomini può non venir considerata tale dalle donne.

Di conseguenza, se in linea generale la sicurezza soggettiva e oggettiva femminile dipende anche dallo sviluppo di una cultura maschile finalmente disposta ad accettare e rispettare la libertà femminile, nei termini in cui le donne la pongono e la producono, da un'autoriflessione maschile individuale e collettiva su di sé, la propria sessualità, questo non avverrà e non avviene se non attraverso il conflitto: e la ricerca scientifica non può che tematizzare questo conflitto attraverso l'assunzione forte della dimensione di genere.

A sua volta, assunzione forte significa adottare un'ottica che vede la sicurezza come il risultato, sempre provvisorio naturalmente, di misure volte a promuovere e sostenere l'autonomia di ciascuna e ciascuno, e non viceversa come semplicemente l'assenza di situazione, eventi,



atteggiamenti e comportamenti predefiniti come apportatori di insicurezza, perchè questa predefinizione preclude alla comprensione di ciò che cambia e perchè essa è sempre sospetta, prescindendo di solito dall'esplicitare quale punto di vista adotta.

Per concludere. Ricerche precedenti, il senso comune, la stessa esistenza del femminismo come teoria e prassi politica impongono l'assunzione della differenza di genere non solo o non tanto come variabile accanto ad altre variabili, ma come dimensione strutturante il disegno delle ricerche e dei progetti, qualsiasi sia il loro oggetto specifico.

Ciò non significa, e non deve significare, dare per scontato il significato di genere, il senso che acquisisce o che gli viene attribuito nelle relazioni e interazioni concrete. Sesso e genere sono allo stesso tempo attribuiti e costruiti, e lo sono dinamicamente, ossia hanno significati diversi e danno luogo ad atteggiamenti e comportamenti diversi a seconda non solo di condizioni come l'età, la posizione sociale, l'appartenenza culturale, etnica e così via, ma anche a seconda delle singole situazioni.

Spesso, nella letteratura sociologica sensibile alle tematiche femministe si è corso il rischio di dare per scontato o, come alcune dicono, di "essenzializzare" il significato di differenza sessuale, attraverso ricerche tese a rintracciare ciò che differenzia uomini e donne rispetto ad un certo oggetto, ad esempio il comportamento criminale, senza contemporaneamente indagare su ciò che differenzia rispettivamente le donne e gli uomini tra loro rispetto allo stesso oggetto, e su ciò che molte donne e molti uomini hanno in comune.

Questa letteratura comunque è stata ed è molto utile, è ciò che sta dietro a quella

che ho chiamato la necessità dell'assunzione forte della dimensione di genere: questa assunzione rimane tuttavia sul piano di un'ipotesi che va continuamente verificata, non da ultimo sul piano del suo significato stesso per gli uomini e le donne concreti, in situazioni specifiche, rispetto ad oggetti specifici.

Insomma, se non la assumiamo ci condanniamo alla cecità o ad una parzialità non riconosciuta come tale, che è lo stesso. Se la assumiamo pretendendo di saperne già senso e significato, ci condanniamo a vedere soltanto e a ribadire ciò che differenzia gli uomini dalle donne, e a rimanere ciechi rispetto a ciò che differenzia le donne tra loro e gli uomini tra loro, e a ciò che invece le une hanno in comune con gli altri. Se posso fare l'esempio della ricerca "in/insicurezza e differenza di genere, di Carmine Ventimiglia e mia, ecco noi qui indaghiamo l'universo donne, non confrontiamo gli uomini con le donne. Ciò che non significa che questo confronto non si possa e anzi debba fare: il disegno della ricerca per quanto riguarda Bologna prevede proprio un confronto del genere. Tuttavia esso avviene avendo esplorato in maniera autonoma l'universo donne, dopo aver sperabilmente, capito meglio il significato dell'essere donne rispetto alla sicurezza in città; per donne diverse per età, condizione sociale, tipo di lavoro, istruzione, condizione familiare e così via.

Il genere, qualcuna ha detto, non è qualcosa che è, ma è qualcosa che si fa in un contesto di vincoli e norme, qualcosa che ciascuno e ciascuna fa, interpretando e reinterpretando, dunque anche innovando, il modello normativo relativo al sesso attribuitogli alla nascita."



GOVERNO DELLE CITTÀ E BENE PUBBLICO DELLA SICUREZZA

dall'aver svolto, oramai da oltre tre anni, il ruolo di coordinatore del Comitato scientifico di "Città sicure".

Paure collettive e mutamento sociale

Allo stato delle nostre conoscenze, emerge sempre più prepotentemente un interrogativo, che definirei "ingenuo" ma non imperitante. Esso può anche essere formulato in termini assai semplici: perché oggi le nostre comunità cittadine si sentono più insicure di quanto non si sentissero pochi anni fa, mentre i mutamenti occorsi nello stesso lasso di tempo a livello di insicurezza oggettiva nelle nostre città non sono comunque tali da "giustificare" questo allarme sociale? Registrare la non corrispondenza tra insicurezza oggettiva e soggettiva, cioè riconoscere la seconda comunque sovra-stimata rispetto alla prima, non soddisfa certo la nostra curiosità; diversamente, se prestiamo la dovuta attenzione al "senso" più propriamente sociologico della traduzione di questa insicurezza soggettiva in paura sociale.

Il panico sociale è un forte criterio ordinatore nella costruzione sociale della realtà. Lo è sempre stato, e lo è anche oggi: esso spesso confusamente esprime un'idea di ordine sociale, all'interno della quale vengono proposte o ri-proposte nuove distanze tra i soggetti sociali (attraverso dinamiche di inclusione ed esclusione), vengono cioè strette nuove alleanze quanto dichiarate nuove guerre. Insomma: la paura sociale è forza dinamicizzante un processo di mutamento da un vecchio ad un nuovo ordine. Sotto quest'ottica, la paura della gente è un fatto sociale che non si presta ad alcuna valutazione etico-politica: non è buono e non è cattivo, non è reazionario e

non è progressista. Semplicemente è.

Ma tutto ciò è un'ovvietà. Come è un'ovvietà convenire che questo criterio ordinatore nella costruzione sociale della realtà è sempre ed ovunque presente. Meno scontato è invece convenire sui caratteri di specificità storica di come oggi in Italia si esprime questa forza ordinatrice. Se faccio anche superficiale riferimento alla storia italiana di questo secolo, mi sembra che emerga come circostanza inconfutabile la presenza di "grandi e forti narrative" relativamente capaci di orientare, nel senso di fornire di prospettiva, la produzione sociale del mutamento verso nuovi assetti di ordine, poco rilevando all'intelligenza del presente argomentare se poi effettivamente queste si siano mostrate capaci di produrre materialmente il mutamento e l'ordine voluti. Insomma: la condizione che mi sembra effettivamente nuova oggi giorno sta appunto nell'assenza di visioni del mondo condivise, per cui la domanda sociale di ordine finisce per dilatarsi in un deserto post-modernista in cui mancano linguaggi condivisi capaci di tradurre le paure sociali in domande teleologicamente orientate alla produzione politica di un diverso ordine. Il rischio che quotidianamente corriamo è che la sola possibile traduzione politica della paura sociale sia quella della riconferma del presente ordine normativo. L'enfasi posta sul valore della legalità - in assenza di una visione trasformativa di questa normalità - determina l'effetto paradossale di fare di questa la sola realtà possibile, con l'esito inevitabile di produrre ulteriore insoddisfazione e quindi di elevare ulteriormente le paure sociali.

Avere posto come oggetto del progetto regionale "Città sicure" la produzione di una cultura di governo del bene pubblico della sicurezza può quindi diversamente specificarsi come volontà di produzione di una cultura politica di orientamento delle



paure collettive verso obiettivi di mutamento sociale politicamente apprezzabili e condivisi.

Domande sociali di ordine e governo delle città

Nel prodursi oggi della domanda di sicurezza un ruolo decisivo è giocato da come si tende ad essa rispondere; una inadeguata o scorretta risposta è in buona parte a fondamento, vuoi di una amplificazione sociale della stessa nei termini di allarme sociale, vuoi di un suo declinarsi come domanda securitaria per una intransigente riconferma normativa dell'ordine attraverso la risorsa repressiva. In questo modo lo spazio politicamente apprezzabile dell'affermazione di una cultura della legalità viene in termini distorti e riduttivi svilita in intolleranza e intransigenza nei confronti portatori del disagio e del conflitto.

La domanda sociale di sicurezza pone pertanto la questione del governo del bene pubblico della sicurezza. Le modalità e la specie in cui si pone la domanda di governo del bene pubblico della sicurezza tende sempre più a specificarsi, come si è già chiarito, con caratteri di relativa originalità rispetto al passato. Mentre la rappresentazione sociale astratta della sicurezza/insicurezza è presumibilmente irrelata dalle specificità locali, le rappresentazioni sociali concrete dell'insicurezza/sicurezza originano solo in spazi metropolitani, in particolare solo in specifiche aree residenziali.

Esse si costruiscono intorno ad altrettante specifiche situazioni di conflitto e di disagio; indifferentemente privilegiano come "situazioni di sofferenza" realtà a volte squisitamente criminali, altre di sola devianza sociale, altre realtà di solo disagio sociale; si esprimono in un contesto politico-culturale di obsolescenza di linguaggi comunicativi capaci di esprimere diversamente la percezione sociale della

problematicità. Infine esse partecipano di una ingenuità strutturale: nel ritenere che alle situazioni problematiche sofferte e denunciate, esistano istituzioni capaci di risposte "risolutive", di fronte all'assenza di risposte risolutive spesso subentra lo smarrimento, la demoralizzazione, la sfiducia verso le istituzioni nel loro complesso.

Se si tiene conto che le situazioni di conflitto e disagio metropolitano tenderanno presumibilmente ad aumentare nel tempo, la questione del prodursi di sentimenti diffusi di demoralizzazione e di sfiducia rischia di porsi politicamente come questione di rilievo maggiore dei fenomeni stessi di insicurezza oggettiva. In una realtà che viene sempre più fortemente caratterizzandosi nei termini sopraindicati, è relativamente agevole intendere come soggetto emergente di imputazioni di domande sociali di governo del bene pubblico della sicurezza, chi "rappresenta" il governo della città stessa e certo ciò è stato ulteriormente enfatizzato dal sistema di nomina diretta del primo cittadino.

Non tutte le realtà sociali (almeno del contesto occidentale) hanno in questi anni conosciuto una medesima costruzione sociale della domanda di governo della sicurezza. Certo alcune variabili storiche, come il senso di community da un lato, ovvero una legittimazione democratica dal "basso" e non "burocratica" dall'alto delle forze di polizia, hanno avuto un ruolo decisivo nella costruzione sociale stessa della domanda e a chi prevalentemente si è rivolta.

Ciò nonostante, ovunque il tema del governo del bene pubblico della sicurezza è finito per canalizzarsi prevalentemente nei confronti di chi ha responsabilità democratiche di governo complessivo della città. Il caso emblematico di Giuliani e della città di New York - l'aver assunto esplicitamente



il tema della lotta alla criminalità come oggetto principale del mandato politico-amministrativo - è istruttivo.

Ordine pubblico e governo del bene pubblico della sicurezza

La domanda sociale di governo del bene pubblico della sicurezza tende sempre più oggi a costruirsi intorno a oggetti di conflitto e disagio metropolitano che certo invocano la tradizionale risposta di ordine pubblico ma in questa sola non si soddisfano, o meglio, sempre più le modalità di governo dell'ordre dans la rue si paleseranno perdenti nel dare risposte adeguate.

Sotto quest'ottica - peraltro decisiva - l'offerta di risorse preventive /repressive da parte delle forze di polizia (anche nell'ipotesi ottimale della più efficiente) rischia di palesarsi sempre più "inadeguata" e "perdente" se non inclusa all'interno di una regia complessiva del governo della città. (In altre realtà - USA, Gran Bretagna - significativamente sono state le stesse forze dell'ordine a denunciare coraggiosamente quanto onestamente la loro inadeguatezza nel garantire il governo del bene pubblico della sicurezza). E' per questa ragione che oggi si tende a distinguere anche lessicalmente tra "sicurezza pubblica" e "bene pubblico della sicurezza". Da un punto di vista dell'analisi critica spesso si teme che questo processo di allocazione della domanda di sicurezza in capo ai governi locali segni una regressione - come effetto di un processo di rifeudalizzazione dei rapporti sociali - rispetto appunto al valore, affermatosi peraltro con fatica nella creazione degli Stati nazionali, della sicurezza interna come attributo fondante della modernità.

Nessuno può negare il ruolo storico dell'affermazione del monopolio statale nella produzione della sicurezza (e questo deve valere in particolare per la storia italiana); certo è che questa affermazione monopoli-

stica si è costruita nella volontà di porre un ordine sociale a disordini radicalmente diversi da quelli oggi presenti. Il prodursi di ciò che oggi è socialmente avvertito come minaccia alla sicurezza delle città sempre più invoca una risposta che si ispiri ad una strategia di ecologia sociale. Insomma, il governo del bene pubblico della sicurezza nelle nostre città obiettivamente - e quindi non solo perché prevalentemente la domanda si indirizza a chi ha responsabilità democratiche di governo delle città - è solo dal governo delle città gestibile.

I nodi critici da sciogliere

Tutto ciò obbliga però a denunciare alcuni nodi critici per quanto concerne la realtà del nostro paese. Esiste, in primo luogo, una sproporzione tra "aspettative" sociali in capo al governo democratico delle città e "risorse" da questo direttamente agibili. Così, ad esempio, non è in altre realtà nazionali. La questione che è pertanto d'obbligo porsi - ma che non ci risulta sia stata posta con la necessaria convinzione - interroga direttamente il tema nodale della riforma istituzionale: è solo una prospettiva di riforma federativa in grado di operare quel necessario riassetto di competenze capaci di offrire ai governi locali le necessarie risorse per il governo del bene pubblico della sicurezza?

Un secondo aspetto critico è costituito dalla circostanza che la cultura delle forze dell'ordine in Italia è, più che altrove, "impreparata" sia a rispondere efficacemente ai problemi di governo del bene pubblico della sicurezza sia, il che è ancora più grave, a "compartire" con altri soggetti la responsabilità in questa azione di governo. La "riserva assoluta" del/sul governo dell'ordine pubblico da parte delle forze di polizia non è mai stata messa neppure in una discussione in Italia, mentre lo è stato e lo è in altri contesti nazionali.



Infine un terzo profilo critico: nell'assunzione di responsabilità di governo del bene pubblico della sicurezza da parte dei governi delle città locali si corre il rischio proprio di un approccio riduzionista, nella sola assunzione di responsabilità sul versante delle "politiche sociali". Esso invece è per natura sua trasversale a tutte le competenze del governo locale, perché esso si identifica tout-court con il governo complessivo della città.

Alcuni condizioni minime ma essenziali per agire

Questi limiti strutturali debbono essere sia pur progressivamente superati. Nel breve tempo, in presenza del quadro istituzionale oggi ancora vigente, quantomeno nel senso di: - consentire al Sindaco di "conoscere", per diritto e con piena autorevolezza, le strategie di governo dell'ordine pubblico da parte delle autorità a questo ancora preposte; - permettere che il Sindaco possa "coordinare" i propri interventi all'interno di una comune strategia concordata con le autorità istituzionalmente preposte al governo dell'ordine pubblico.

Queste posizioni "minime" possono essere raggiunte, ad esempio, con la modifica legislativa della composizione del Comitato per l'ordine e la sicurezza secondo quanto indicato dalla Regione Emilia-Romagna; unitamente alla costituzione di "tavoli tecnici" paritetici tra forze di polizia, polizia municipale e servizi sociali dell'ente locale al fine di presidiare tecnicamente i progetti di sicurezza cittadina. E' poi possibile quanto relativamente agevole costituire all'interno delle polizie municipali nuove professionalità da impiegare nel governo del bene pubblico della sicurezza, sull'esempio del vigile di quartiere; come si può agire per favorire la produrre una "diversa" cultura dei servizi sociali territoriali, capaci non solo di esprimersi nella presa in carico dei soggetti

portatori di disagio, ma anche capaci di farsi carico del conflitto."

Riepiloghiamo qui di seguito i temi affrontati dal Comitato scientifico di "Città sicure" in oltre tre anni di attività. Si intende così dar conto della continuità e della cen-

I "TEMI" DEL COMITATO SCIENTIFICO DI "CITTÀ SICURE"

tralità assunta dal Comitato nell'ambito dell'iniziativa regionale sulla sicurezza. Alle discussioni del Comitato partecipa organicamente il nucleo tecnico di "Città sicure". Oltre a questo è utile ricordare che le riunioni del Comitato si sono via via arricchite della partecipazione di due categorie di "uditori": i ricercatori e le ricercatrici che collaborano ai diversi progetti, i/le responsabili operativi/e dei progetti sulla sicurezza attivati nelle principali Città emiliano-romagnole. Per la composizione del Comitato scientifico e del nucleo tecnico si può far riferimento penultimo capitolo dedicato alla struttura organizzativa di "Città sicure".

1° incontro - 28 giugno 1994; presenze: 9 su 12. Argomenti:

- presentazione del comitato, delle sue caratteristiche e funzioni;
- ruolo e competenze del sistema delle autonomie locali sui temi della criminalità e della sicurezza;
- proposte di lavoro e di ricerca, nel breve, medio e lungo periodo. In particolare, l'ipotesi di un rapporto annuale sullo stato della sicurezza in Emilia Romagna.

2° incontro - 12 settembre 1994; presenze: 11 su 12. Argomenti:

- "Bisogni di sicurezza e governo del territorio". Discussione sull'ipotesi di monitoraggio sulle percezioni degli amministratori locali in tema di sicurezza;



- le ipotesi di lavoro del comitato: analisi delle iniziative avviate e di quelle da avviare.

3° incontro - 10 ottobre 1994; presenze: 9 su 12. Argomenti:

- riepilogo delle attività e risorse a disposizione per il progetto "Città sicure";

- presentazione e discussione del progetto comunitario "Urban" per Reggio Emilia;

- presentazione e discussione del progetto di ricerca su "Abusivismo commerciale nella riviera adriatica";

- l'attività propositiva della Giunta della Regione sui problemi del carcere e della giustizia penale (progetto di legge sul "lavoro socialmente utile");

- presentazione e discussione del progetto di ricerca "Domanda di sicurezza e forze di polizia nei capoluoghi di provincia emiliano romagnoli";

- presentazione e discussione delle iniziative di ricerca e di formazione rivolte alla polizia municipale dell'Emilia - Romagna.

4° incontro - 14 novembre 1994; presenze: 10 su 12. Argomenti:

- il modello per la predisposizione dei bilanci annuali in tema di sicurezza (poi trasformato in "Rapporto annuale sui problemi della sicurezza") e per l'avvio di un centro di documentazione;

- il progetto di ricerca su "Sicurezza e differenza di genere";

- prime ipotesi sul progetto di ricerca su "Le condizioni di sicurezza e insicurezza urbana delle persone senza fissa dimora a Bologna".

5° incontro - 9 gennaio 1995; presenze: 11 su 12. Argomenti:

- la struttura del bilancio sullo stato della sicurezza in Emilia - Romagna: presentazione e discussione di un indice provvisorio;

- progetto di ricerca su "Immigrazione, devianza e criminalità" (poi trasformato in: "Multiculturalismo e sicurezza").

6° incontro - 13 febbraio 1995; presenze: 9 su 12. Argomenti:

- presentazione e discussione del documen-

to "Le tesi di fondo per una politica della sicurezza nella regione Emilia - Romagna";

- attività redazionale di "Città sicure": le "News" e i "Quaderni".

7° incontro - 13 marzo 1995; presenze: 10 su 12. Argomenti:

- presentazione e discussione delle "raccomandazioni" del comitato scientifico alla regione Emilia - Romagna;

- la definizione dell'area tematica su "sviluppo economico e criminalità".

8° incontro - 3 aprile 1995; presenze: 11 su 12. Argomenti:

- presentazione e discussione di tavole sull'andamento della criminalità, con particolare attenzione all'Emilia - Romagna;

- prime riflessioni sul sondaggio di opinione rivolto ad un campione di cittadini;

- il progetto di prevenzione avviato nel comune di San Lazzaro (BO);

- il progetto di fattibilità predisposto per una azione di prevenzione nel quartiere Isolotto-Legnaia (FI).

9° incontro - 8 maggio 1995; presenze: 8 su 12. Argomenti

- presentazione del progetto di legge regionale a sostegno delle attività del progetto "Città sicure";

- presentazione dei primi risultati del sondaggio di opinione;

- presentazione dei primi risultati della ricerca sui sindaci.

10° incontro - 19 giugno 1995; presenze: 10 su 12. Argomenti:

- presentazione dei risultati definitivi del sondaggio di opinione;

- approvazione definitiva delle "raccomandazioni" al governo regionale da parte del comitato scientifico;

- aggiornamento sullo stato di avanzamento della ricerca su "Abusivismo commerciale nella riviera emiliano - romagnola";

- presentazione delle prime ipotesi di lavoro nell'ambito della ricerca "Sicurezza e differenza di genere".

11° incontro - 11 settembre 1995; presenze: 11 su 12. Argomenti:



- presentazione e verifica definitiva del Rapporto 1995;

- discussione sulle attività svolte e prima individuazione delle attività da svolgere in futuro.

12° incontro - 9 ottobre 1995; presenze: 10 su 13. Argomenti:

- discussione di una ipotesi di ricerca su mass media e sicurezza;

- discussione di un'ipotesi di lavoro su "indicatori di rischio in campo economico";

13° incontro - 13 novembre 1995; presenze: 10 su 13. Argomenti:

- presentazione e discussione di un'ipotesi di ricerca sull'attività dei giudici di pace e sulla amministrazione giudiziaria nella nostra regione;

- presentazione e discussione delle prime proposte per il rapporto '96

- presentazione e discussione della ricerca "Ruolo degli operatori sociosanitari tra disciplina e assicurazione sociale";

- informazioni sulla collaborazione tra Regione e Comune di Modena, per l'avvio di un progetto di prevenzione a Modena.

14° incontro: 11 dicembre 1995; presenze: 11 su 13. Argomenti:

- presentazione di ipotesi di lavoro per il profilo statistico della criminalità in Emilia

- Romagna, per il sondaggio d'opinione e per la ricerca sui sindaci, per la preparazione del Rapporto annuale '96;

- ipotesi per un approfondimento, all'interno del Rapporto, del tema "illegalità economica/ criminalità organizzata" in Emilia-Romagna;

15° incontro - 12 febbraio 1996; presenze: 10 su 13. Argomenti.

- contenuti, tempi, responsabilità e organizzazione delle attività di ricerca finalizzate alla stesura del Rapporto 1996;

- la differenza di genere nel Rapporto 1996 e, più in generale, nell'attività di ricerca e nello sviluppo delle politiche realizzate nell'ambito di "Città sicure"

- presentazione e discussione della prima

bozza del questionario di vittimizzazione predisposto dall'ISTAT per la realizzazione di una ricerca nazionale.

16° incontro: 11 marzo 1996; presenze: 9 su 13. Argomenti:

- riflessione sui risultati delle prime ricerche e interventi di prevenzione integrata (Bologna/Barca, Modena/San Faustino, San Lazzaro di Savena);

- informazioni sulla collaborazione per attività di ricerca tra "Città sicure" e il comune di Budrio;

- informazioni sulla collaborazione tra "Città sicure" e comune di Rimini.

17° incontro: 15 aprile 1996; presenze: 11 su 13. Argomenti:

- sintesi e discussione sugli esiti di ricerca in tema di senza fissa dimora;

- proposte per il coordinamento delle ricerche e delle azioni di prevenzione, criteri metodologici e criteri politico-amministrativi;

- sintesi e discussione sugli esiti di ricerca in tema di "polizie urbane"

18° incontro: 20 maggio 1996; presenze: 10 su 13. Argomenti:

- presentazione del progetto di massima per la realizzazione di un corso di formazione per "coordinatori locali dei progetti di sicurezza";

- presentazione della prima parte del rapporto di ricerca sull'abusivismo commerciale in riviera;

- discussione di verifica sulla preparazione del Rapporto '96.

19° incontro: 10 giugno 1996; presenze: 11 su 13. Argomenti:

- indicazioni conclusive per la redazione degli approfondimenti locali del rapporto annuale 1996;

- l'evoluzione di "Città sicure: il quadro politico istituzionale, la dimensione regionale e il rapporto con le città; la dimensione della sicurezza urbana nelle politiche del Forum europeo;

- presentazione del video "Una sicurezza", prodotto da Intermedia.



20° incontro: 16 settembre 1996; presenze: 11 su 13. Argomenti:

- lo stato dei lavori per la produzione del secondo rapporto regionale;
- sicurezza e giustizia: prospettive di riforma delle azioni e dei progetti di "Città sicure";
- riorganizzazione del lavoro del comitato scientifico;
- discussione sulla seconda edizione delle "Tesi di fondo per una politica della sicurezza in Emilia - Romagna".

21° incontro: 14 ottobre 1996; presenze: 8 su 13. Argomenti:

- rilettura del documento che servirà anche come traccia per la relazione in sede di presentazione del Rapporto annuale 96.

22° incontro: 9 dicembre 1996; presenze: 7 su 13. Argomenti:

- informazione e discussione sul progetto "Bologna sicura, vivere una città insieme"
- informazioni e discussione sul progetto "Modena sicura";
- riflessione su "raccomandazioni" e "tesi";
- potenzialità dell'osservatorio sulla stampa locale emiliano-romagnola;
- stato dell'arte e prime considerazioni della ricerca "domande dei cittadini e risposte di polizia".

23° incontro: 13 gennaio 1997; presenze: 10 su 13. Argomenti:

- "tesi" e "linee guida dell'attività di ricerca anni 97/99";
- definizione temi da approfondire nelle prossime riunioni del comitato;
- informazioni sul progetto di miglioramento della sicurezza a Reggio-Emilia.

24° incontro: 17 febbraio 1997; presenze: 9 su 13. Argomenti:

- ricerca nazionale di vittimizzazione ISTAT e contestuale articolazione subregionale (province e città capoluogo);
- discussione su una prima ipotesi di "indice" per il Rapporto 97;
- problemi di coordinamento fra le attività di ricerca svolte in sede regionale e quelle svolte in sede locale (Bo - Mo - Re - Pc).

25° incontro: 10 marzo 1997; presenze: 9 su 13. Argomenti:

- valutazione degli elementi essenziali per la costruzione di un sistema di monitoraggio/valutazione delle iniziative dei governi locali in tema sicurezza;
- proposta per una definizione sintetica della "mission" di Città sicure e di una definizione formale dei coordinatori locali alla sicurezza che si stanno formando.

26° incontro: 14 aprile 1997; presenze: 11 su 13. Argomenti:

- discussione su prime ipotesi volte ad individuare i caratteri specifici della "costruzione del problema sicurezza" in Emilia-Romagna.

27° incontro: 12 maggio 1997; presenze: 9 su 13. Argomenti:

- presentazione nuovi dati ISTAT sulla criminalizzazione degli immigrati;
- presentazione ricerca S.Lazzaro;

28° incontro: 9 giugno 1997; presenze: 10 su 13. Argomenti:

- approfondimento di alcuni elementi emersi nella discussione volta ad individuare i caratteri specifici della "costruzione del problema sicurezza" in Emilia-Romagna.
- indice definitivo del Rapporto 97 e stato dell'arte.

29° incontro: 7 luglio 1997; presenze: 10 su 13. Argomenti:

- presentazione della ricerca di base sul profilo storico-giudiziario della criminalità organizzata in Emilia-Romagna;
- presentazione degli esiti di ricerca sull'esperienza dei Giudici di pace in regione;
- presentazione dei risultati della ricerca-intervento in tema di prostituzione a Rimini.

30° incontro: 15 settembre 1997; presenze: 10 su 13. Argomenti:

- relazione e raccomandazioni di accompagnamento alla presentazione del Rapporto annuale '97.



PREMESSA

Nel primo Quaderno di Città sicure avevamo presentato separatamente i Rapporti annuali e le attività di ricerca soprattutto per rimarcare il valore politico-istituzionale dei primi. A più di due anni di distanza questo non è più necessario ne

I RAPPORTI ANNUALI, L'ATTIVITÀ DI RICERCA E DI RICERCA AZIONE

tantomeno utile. Non è necessario perché l'obiettivo di realizzare con i Rapporti e la loro presentazione un momento istituzionalmente significativo della volontà e della possibilità per una Regione di realizzare politiche attive nel campo della sicurezza è stato pienamente raggiunto.

Alla presentazione dei Rapporti annuali, fra ottobre e novembre di ogni anno, hanno infatti partecipato sindaci, prefetti, responsabili delle forze dell'ordine, parlamentari e studiosi, nonché, a riprova del carattere insieme nazionale ed istituzionale degli incontri, il Presidente della Camera, Luciano Violante nel '95, ed il Ministro degli Interni, Giorgio Napolitano nel '96. Non è utile perché l'attività connessa alla preparazione dei Rapporti è anch'essa attività di ricerca. Abbiamo quindi preferito offrire, con le schede che seguono, un panorama unitario, organizzato più per temi che cronologicamente, dell'attività di ricerca e ricerca-azione coordinata dal

Comitato scientifico di Città sicure.

Ricordiamo inoltre, ancora una volta, alcuni elementi comuni al complesso di queste attività. 1) Al di là della diversità degli oggetti di indagine, le ricerche avviate presentano riferimenti comuni, sia sul piano dei principi che le guidano, sia sul piano della metodologia e delle modalità operative di realizzazione. Com'è evidente, tutte le ricerche ruotano attorno al tema della costruzione, della fondatezza, delle ragioni e delle trasformazioni dei sentimenti di sicurezza e di insicurezza nel territorio regionale anche se è ormai evidente lo sforzo volto a raccogliere elementi di valutazione comparata riguardanti l'intero territorio nazionale. Questo nucleo centrale, condiviso, viene però affrontato da prospettive diverse, nel tentativo, che rappresenta uno dei principi di fondo dell'intera attività di "Città sicure", di articolare e ricostruire il tema della sicurezza cittadina al di fuori di una omologante genericità, come la "sicurezza di tutti". Questa scelta esprime la convinzione che sia diversa non solo l'esposizione al rischio dei diversi soggetti, delle diverse comunità, ma anche la percezione soggettiva dei rischi stessi. 2) L'attenzione alla diversità dei soggetti che manifestano bisogni di sicurezza ha favorito una scelta, che potremmo definire di co-promozione delle ricerche stesse. Ogni iniziativa avviata vede infatti la presenza attiva nelle diverse fasi di realizzazione e nel finanziamento, di numerosi soggetti: altre autonomie locali, in particolar modo i Comuni dell'Emilia-Romagna, altre istituzioni statali decentrate, sindacati dei lavoratori e associazioni d'impresa, associazioni di volontariato, organizzazioni formali e informali di cittadine e di cittadini. 3) Da sottolineare infine il ruolo di validazione scientifica dell'attività di ricerca nel suo complesso assunto dal comitato scientifico di "Città sicure": ogni ricerca viene infat-



ti presentata e discussa nelle riunioni del comitato. Ciò contribuisce non solo ad arricchire il momento progettuale e la costruzione degli strumenti di ricerca, ma a garantire il coordinamento e la coerenza di tutta l'attività.

1. "BOLOGNA, QUARTIERE RENO"

Si tratta di una ricerca/azione fortemente partecipata; probabilmente la prima esperienza di nuova prevenzione realizzata in Italia. Il progetto denominato "Vivere una città sicura" precede l'attivazione formale di "Città sicure" e a questa si coordina successivamente. L'iniziativa viene attivata per volontà del comune di Bologna e della presidenza del Consiglio regionale nell'autunno del '93. Il progetto insiste su una parte del territorio del quartiere Reno di Bologna e si coordina esplicitamente con l'iniziativa avviata nel quartiere modenese di S. Faustino. Il progetto si è concluso alla fine del '95; il rapporto di ricerca conclusivo è pubblicato sul n. 4 dei Quaderni di Città sicure. Il coordinamento scientifico è di Massimo Pavarini e Tullio Aymone.

2. "MODENA: CIRCOSCRIZIONE DI S. FAUSTINO"

Si tratta anche in questo caso di un progetto che anticipa "Città sicure" e che a questo si ricollega successivamente. Coordinato con il progetto Reno, viene attivato dal comune di Modena a partire dall'estate del 1993. Si tratta di un'azione di prevenzione comunitaria conclusasi alla fine del 1995; il rapporto di ricerca finale è stato pubblicato sul n. 3 dei Quaderni di Città. Il coordinamento scientifico è di Tullio Aymone.

3. "S. LAZZARO: UN COMUNE DELLA CIN- TURA BOLOGNESE"

Il progetto nasce per iniziativa del comune di S. Lazzaro e si realizza, primo in tutta la regione, in un quadro di collaborazione organica con "Città sicure". L'iniziativa riguarda la parte urbanizzata del comune che si trova in posizione di continuità territoriale ed urbana con Bologna. Si tratta di una ricerca/intervento che si pone l'obiettivo di offrire all'amministrazione comunale una realistica valutazione dei problemi di insicurezza oggettivi e soggettivi nonché alcuni suggerimenti per l'azione a fronte di una domanda sociale di interventi in crescita. La collaborazione iniziata nella primavera del 1995 ha una prima conclusione all'inizio del 1996 con la presentazione in Consiglio comunale di un programma articolato di interventi. Il rapporto finale di ricerca è stato pubblicato sul n. 8 dei Quaderni di Città sicure. Il coordinamento scientifico è di Rossella Selmini.

4. "LE POLITICHE DI NUOVA PREVENZIONE NELLE CITTÀ ITALIANE"

Una delle esigenze fondamentali per sviluppare le iniziative di "Città sicure" è quella di avere una conoscenza sufficientemente attendibile di quanto di "nuovo" si va realizzando, in tema di sicurezza, da parte di regioni, province e città italiane. Con questo obiettivo si è iniziato a raccogliere e a sistematizzare con continuità dal '95 ogni materiale utile allo scopo. Attualmente, dopo aver verificato pregi e limiti di quanto fin qui realizzato, si è passati alla definizione di un vero e proprio progetto di ricerca con interviste e



raccolta di materiali da realizzarsi direttamente nelle Città italiane. L'esito di queste attività e il nuovo progetto di ricerca sono pubblicate sui n. 2, 5 e 11 dei Quaderni di Città sicure contenenti i Rapporti annuali, '95, '96 e '97, sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Il coordinamento scientifico è di Rossella Selmini.

5. "PROFILI STATISTICI DELLA CRIMINALITÀ IN EMILIA-ROMAGNA"

Si tratta di uno degli impegni permanenti di ricerca realizzati nell'ambito di "Città sicure" a partire dal 1995. Vengono di volta in volta esaminate le diverse tipologie di reato, il loro andamento nel tempo, i confronti con le altre regioni italiane e fra le diverse città emiliano-romagnole, gli autori di reato e così via. I dati di base su cui vengono realizzate ricerche ed elaborazioni originali sono costituiti fondamentalmente dai dati Istat attraverso un rapporto di collaborazione che si è andato consolidando nel tempo. Altri dati sono di fonte ABI - Associazione Bancaria Italiana - ed altri ancora derivano da ricerche dirette presso archivi giudiziari. L'esito di queste ricerche sono pubblicate sui n. 2, 5 e 11 dei Quaderni di Città sicure contenenti i Rapporti annuali, '95, '96 e '97, sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Il coordinamento scientifico è di Marzio Barbagli.

6. "DEVIANZA, SICUREZZA ED OPINIONE PUBBLICA IN EMILIA-ROMAGNA"

Anche in questo caso si tratta di un'attività di ricerca permanente, iniziata nel 1995, volta a ricostruire e a seguire nel

tempo il modificarsi delle opinioni dei cittadini e delle cittadine emiliano-romagnole in tema di sicurezza. La ricerca si basa sulla somministrazione annuale di un questionario ad un campione rappresentativo della popolazione regionale tramite C.a.t.i. Lo stesso questionario è stato anche somministrato una o più volte a campioni rappresentativi delle diverse Città della regione permettendo confronti fra queste e fra queste e la dimensione regionale. L'esito di queste ricerche sono pubblicate sui n. 2, 5 e 11 dei Quaderni di Città sicure contenenti i Rapporti annuali, '95, '96 e '97, sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna nonché sul n. 4, seconda parte. Il coordinamento scientifico è di Giuseppe Mosconi.

7. "BISOGNI DI SICUREZZA E GOVERNO DEL TERRITORIO IN EMILIA-ROMAGNA"

E' questo il terzo parametro di riferimento, assieme alle statistiche della delittuosità e al punto di vista dei cittadini/e, con il quale si cerca di ricostruire nel tempo le dinamiche dell'in/sicurezza in regione. Il soggetto indagato sono in questo caso gli oltre trecento sindaci della regione e in specifico le loro opinioni in tema di sicurezza. Lo strumento adottato è in questo caso un questionario annuale autosomministrato con inizio dal 1995. Da segnalare che nel 1996 la Regione Toscana ha condotto una ricerca analoga utilizzando lo stesso questionario. L'esito di queste ricerche, compreso il confronto fra Toscana ed Emilia-Romagna, sono pubblicate sui n. 2, 5 e 11 dei Quaderni di Città sicure contenenti i Rapporti annuali, '95, '96 e '97, sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Il coordinamento scientifico è di Massimo Pavarini.



8. "LA VITTIMIZZAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA"

Dopo alcuni anni di attività si sono finalmente create le condizioni per una vera e propria ricerca di vittimizzazione che si svolgerà fra la fine del '97 e l'inizio del '98. L'istituto nazionale di statistica ha infatti promosso nel '97 la prima ricerca nazionale di vittimizzazione tramite C.a.t.i., articolata per regioni, su un campione nazionale di 50.000 persone. In questo contesto verrà realizzata una collaborazione fra Istat e Regione Emilia-Romagna per un allargamento del campione regionale aggiungendo altre 8.400 interviste in maniera tale da ottenere dati disarticolati e confrontabili a livello di province e di comuni capoluoghi emiliano romagnoli. I risultati di base di questa indagine saranno disponibili nella primavera del '98; le prime elaborazioni e valutazioni saranno oggetto fondamentale del relativo Rapporto annuale. Il coordinamento scientifico è di Marzio Barbagli.

9. "IL MONITORAGGIO DELLA STAMPA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA"

Si tratta di una iniziativa realizzata in collaborazione con il Siulp e con le confederazioni Cgil, Cisl e Uil dell'Emilia-Romagna. L'obiettivo è quello di sperimentare una banca dati informatizzata contenente indicazioni dettagliate su tutti gli articoli comparsi nelle cronache locali regionali contenenti notizie in tema di sicurezza e criminalità. La raccolta degli articoli è iniziata nel giugno del 1996 e proseguirà almeno fino al giugno del 1998. Prime elaborazioni sul materiale raccolto saranno pubblicate sul Rapporto regionale annuale sui problemi della sicu-

rezza relativo al 1997. Il coordinamento scientifico del progetto è di Marcello Maneri.

10. "SICUREZZA ED INSICUREZZA DEI SENZA FISSA DIMORA A BOLOGNA"

La ricerca, promossa dalla Regione e dall'associazione "amici di Piazza Grande" con la collaborazione della Caritas e del Comune di Bologna si propone di ricostruire le condizioni di vita delle persone senza fissa dimora soprattutto dal punto di vista della loro percezione di sicurezza e insicurezza e, conseguentemente, di analizzare le risposte, le reti di solidarietà, le strategie di sopravvivenza adottate. Si tratta di una ricerca iniziata alla fine del 1994 e conclusa all'inizio del 1996. Il rapporto finale di ricerca è stato pubblicato sul n. 6 dei Quaderni di Città sicure. Il coordinamento scientifico è di Antonio Roversi.

11. "DOMANDA DI SICUREZZA DEI CITTADINI E RISPOSTE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA"

La ricerca, indirizzata ai nove comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna, è promossa dalla Regione con la collaborazione dei comuni interessati ed ha riscosso il positivo apprezzamento del Ministero degli Interni. La ricerca permetterà di conoscere le dimensioni quantitative delle richieste che i cittadini rivolgono alle varie polizie presenti sul territorio, i contenuti di tali domande, le variazioni e



L'andamento del sentimento di insicurezza così come esso si esprime in tali richieste. L'analisi della risposta consentirà poi di ricostruire aspetti importanti relativi alla costruzione sociale dell'insicurezza urbana e al sapere professionale degli operatori di polizia. La ricerca è iniziata nell'autunno del 1995 e si concluderà alla fine del 1997. Il coordinamento scientifico è di Salvatore Palidda.

12. "I COMITATI DI CITTADINI IN EMILIA-ROMAGNA"

Forme di autorganizzazione di cittadini, più o meno strutturate, in tema di sicurezza sono un fenomeno nuovo nel panorama italiano il cui interesse politico e scientifico è evidente. Per questo nell'ambito di Città sicure è stata sviluppata, prima nel '96 e poi nel '97 un'attività di ricerca riferita al territorio regionale volta ad individuare dimensioni e caratteristiche del fenomeno. Si è infatti passati da una ricognizione prevalentemente quantitativa all'approfondimento qualitativo delle caratteristiche, delle motivazioni e delle attività di questi gruppi. I risultati di queste ricerche sono pubblicati sui n. 5 e 11 dei Quaderni di Città sicure contenenti i Rapporti annuali '96 e '97. Il coordinamento scientifico della ricerca è di Rossella Selmini.

13. "SICUREZZA E DIFFERENZA DI GENERE, OVVERO L'IN-SICUREZZA FEMMINILE"

Questa iniziativa di ricerca è promossa e

finanziata dalla Regione e dai Comuni di Piacenza, Bologna e Ravenna; si tratta della seconda ricerca di ampio respiro promossa da "Città sicure". La ricerca suddivisa in tre sottoprogetti si avvale di strumenti di indagine diversificati: questionari su campioni rappresentativi a Piacenza e Ravenna; 15/20 gruppi di discussione per Bologna. Si tratta di ricostruire aspetti relativi ai sentimenti di insicurezza delle donne nelle città, in particolare i rischi, le percezioni soggettive e le strategie preventive/difensive messe in atto. La ricerca è iniziata nell'estate del 1995 e si concluderà alla fine del 1997. Una prima sintesi sarà pubblicata sul Rapporto regionale annuale sui problemi della sicurezza relativo al 1997. Il coordinamento scientifico è di Tamar Pitch e Carmine Ventimiglia.

14. "L'ACCOGLIENZA NELLE CASE E NEI CENTRI ANTIVIOLENZA DELL'EMILIA-ROMAGNA"

Si tratta di un'iniziativa realizzata dall'assessorato regionale alle politiche sociali, con il contributo di "Città sicure", in collaborazione con "Gruppo di lavoro e ricerca sulla violenza alle donne" che gestisce la Casa di Bologna. L'obiettivo è quello di costruire strumenti di rilevazione in grado di descrivere in termini quali/quantitativi omogenei le caratteristiche e le problematiche di quante si rivolgono ai centri e alle case. Gli strumenti di rilevazione saranno quindi utilizzati per un anno da tutti i centri e le case esistenti in regione, 14 allo stato attuale. L'obiettivo è quello di raccogliere i dati di accoglienza dal 1° gennaio 97 al 31 dicembre dello stesso anno. I dati così raccolti saranno infine elaborati e daranno luogo ad un primo rapporto di ricerca. Il coordinamento scientifico dell'iniziativa è affidato, nell'ambito di Città



sicure, a Carmine Ventimiglia.

15. "L'AUTODIFESA COME STRATEGIA, DONNE ED ARTI MARZIALI"

Anche in Emilia-Romagna si è assistito in questi anni ad uno sviluppo esponenziale di corsi di autodifesa rivolti in specifico al mondo femminile. Nel '97 l'Uisp regionale (Unione italiana sport per tutti) ha deciso di interrogarsi su qualità, motivazioni e soddisfazione degli innumerevoli corsi ormai proposti dai gruppi ad essa associati. E' stato così testato su un primo campione di corsiste, nella primavera del '97, un questionario realizzato in collaborazione con Città sicure. L'esito positivo ha indotto Regione e Uisp a svolgere una ricerca a tappeto tramite questionario rivolta a tutte le donne che partecipano ai corsi. I risultati della ricerca di base sono previsti per la fine del '97. Il coordinamento scientifico è di Carmine Ventimiglia.

16. "DIFFERENZA DI GENERE, SICUREZZA E QUALITÀ DELLA VITA NELLE CITTÀ EUROPEE"

Si tratta di una ricerca affidata a "Città sicure" dall'Unione europea nell'ambito del programma di azione comunitaria per le pari opportunità, e da essa totalmente finanziata. Si tratta di una ricerca di sfondo volta a ricostruire le modalità con cui nei diversi paesi europei si affrontano i problemi della qualità e della sicurezza urbana tenendo conto di una prospettiva di genere. Gli obiettivi dell'iniziativa sono quattro: a) la ricognizione della letteratura scientifica

europea; b) la ricognizione delle politiche già attivate o in via di progettazione; c) la ricostruzione ragionata delle ricerche empiriche già realizzate in Europa; d) l'indicazione di nuovi percorsi di ricerca con particolare riferimento ad inchieste di vittimizzazione attente alla dimensione di genere e all'obiettivo di un Osservatorio europeo sul tema. Il rapporto finale di ricerca è previsto per la fine del '97. Del gruppo di ricerca, coordinato da Carmine Ventimiglia, fanno parte ricercatrici e ricercatori spagnoli, francesi, tedeschi, inglesi e italiani.

17. "LE POLIZIE MUNICIPALI IN EMILIA-ROMAGNA"

La ricerca, promossa dalla Regione, progetto "Città sicure" e Assessorato alle riforme istituzionali, e dal Comitato tecnico regionale per le Polizie Municipali si è prefissa l'obiettivo di ottenere un quadro di conoscenze quantitative e qualitative sulle caratteristiche delle forze di polizia municipale dell'Emilia-Romagna in relazione ai seguenti aspetti: a) funzioni, competenze e modalità organizzative delle polizie municipali; b) bisogni e aspettative dei soggetti indagati. La ricerca è iniziata alla fine del '94 e si è conclusa all'inizio del '96. Il rapporto finale di ricerca è stato pubblicato sul n. 7 dei Quaderni di Città sicure. Il coordinamento scientifico è di Massimo Pavarini.

18. "IL GIUDICE DI PACE IN EMILIA-ROMAGNA"

Si tratta di una ricerca, promossa nell'ambito di "Città sicure" con la collaborazione dell'associazione regionale dei Giudici di pace, tesa a mettere a fuoco questo nuovo istituto dell'amministrazione giudiziaria



alla luce del suo primo anno di attività. L'obiettivo perseguito è duplice: da un lato valutare e documentare l'attività, dall'altro verificarne le prospettive e le potenzialità rispetto al complesso dell'attività giurisdizionale. Il rapporto finale di ricerca è stato pubblicato sul n. 9 dei Quaderni di Città sicure. La ricerca è stata effettuata da Elena Zaccherini con il contributo scientifico di Massimo Pavarini.

19. "RUOLO DI DISCIPLINA E RASSICURAZIONE SOCIALE DEGLI OPERATORI DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI IN EMILIA-ROMAGNA"

Si tratta di una ricerca promossa dall'Assessorato regionale ai Servizi sociali in collaborazione con il progetto "Città sicure". Si vuole comprendere se e in quale misura rientri nell'attività concreta dei servizi sociali l'obiettivo di produrre rassicurazione nel rapporto fra i soggetti presi in carico dai servizi e la comunità di riferimento. Sul versante dei cittadini si tratta di capire se, e in quale misura, viene viceversa "apprezzato" l'intervento dei servizi sociali e socio-sanitari anche nel campo della riduzione dell'insicurezza e della produzione di sicurezza. La ricerca è iniziata nella primavera del 1996 e si concluderà alla fine del 1997. Il coordinamento scientifico è di Rino Fasol e Franco Fraccaroli.

20. "MULTICULTURALISMO E SICUREZZA IN EMILIA-ROMAGNA"

La ricerca, promossa nell'ambito di "Città

sicure", viene realizzata in collaborazione con la Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione e con le nove province dell'Emilia-Romagna. Si tratta della terza ricerca ad ampio raggio promossa nell'ambito del progetto, dopo quelle sull'abusivismo commerciale e sulla in/sicurezza delle donne. Il progetto di ricerca è articolato in due parti: la prima tratta le distorsioni di percezione ed i conflitti che possono instaurarsi fra comunità locale e comunità immigrata; la seconda il tema del rapporto fra immigrazione e criminalità, ovvero gli immigrati sia come vittime che come autori di reato. Si prevede un anno di ricerca per ciascuno dei due temi. La ricerca è iniziata nella primavera del 1996 e si prevede di disporre di un primo rapporto di ricerca alla fine del 1997; la conclusione dell'intero lavoro è prevista per il 1998. Il coordinamento scientifico è di Dario Melossi.

21. "SICUREZZA / INSICUREZZA DELLE DONNE MIGRANTI"

Si tratta di una ricerca che si colloca esplicitamente come ulteriore approfondimento di due ricerche di più vasto respiro: "in/sicurezza e differenza di genere" e "multiculturalismo e sicurezza". La ricerca si colloca su due piani: un piano regionale, a carattere ricognitivo e prevalentemente quantitativo, volto a ricostruire le caratteristiche generali dei soggetti e dei problemi riguardanti le donne immigrate; un piano locale, di ricerca empirica, prevalentemente qualitativo. All'iniziativa hanno per ora aderito le Città di Bologna e Reggio Emilia. La ricerca iniziata a Settembre '97 si concluderà nella primavera-estate del '98. La ricerca è realizzata dalla Cooperativa LeNove di Modena; il raccordo scientifico con Città sicure è di



Dario Melossi e Carmine Ventimiglia.

22. "RIMINI E LA PROSTITUZIONE"

Si tratta di un'attività di ricerca-intervento svolta nell'estate del '96 a Rimini per iniziativa del Comune di Rimini e della Regione E.R. in collaborazione con il Comitato per i diritti civili delle prostitute. Nel corso dell'intervento, che aveva come obiettivo quello di verificare la possibilità di migliorare i rapporti reciproci fra prostitute/i e cittadinanza, sono stati realizzati e documentati 1900 contatti e realizzate 100 interviste semistrutturate, con persone che si prostituiscono in strada, per la quasi totalità straniere. Il Rapporto finale di ricerca, in via di stesura definitiva, sarà pubblicato prossimamente sui Quaderni di Città sicure. Il coordinamento scientifico del progetto è di Massimo Pavarini.

23. "ABUSIVISMO COMMERCIALE SULLA RIVIERA EMILIANO-ROMA- GNOLA"

Alla ricerca, promossa dalla Regione e dall'Unioncamere, partecipano l'Anci e la Lega delle Autonomie, Confcommercio e Confesercenti, i sindacati Confederali, la Consulta per l'e/immigrazione ed è cofinanziata dalla Regione, dall'Unioncamere e dai Comuni della riviera. Si tratta di un progetto di ampio respiro, articolato in tre sottoprogetti, che ha come obiettivo quello di ricostruire un quadro generale di conoscenze sul fenomeno dell'abusivismo sotto diversi profili:

- le caratteristiche dei venditori abusivi nelle loro diverse articolazioni;
- il profilo dei turisti-acquirenti nel rapporto con i venditori abusivi e con la rete com-

merciale regolare;

- la dimensione conflittuale legata al commercio abusivo; sugli arenili, sul piano della concorrenza commerciale, nel rapporto con le agenzie di polizia e con la magistratura.

La ricerca è iniziata nella primavera del '95 e si concluderà alla fine del '97. I rapporti intermedi di ricerca relativi al primo e al secondo sottoprogetti sono già disponibili. Il rapporto sul terzo sottoprogetto e il rapporto finale di ricerca saranno disponibili nella primavera del '98. Il coordinamento scientifico è di Raimondo Catanzaro e David Nelken.

24. "LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN EMILIA-ROMAGNA"

Il tema della criminalità organizzata è ovviamente uno dei più difficili da aggredire con attività di ricerca finalizzate a supportare l'azione politica degli enti territoriali. Esiste infatti in questo campo un "monopolio" dell'informazione proprio della magistratura e delle agenzie investigative, in molti casi operanti in contesti territoriali diversi dall'Emilia-Romagna, che rende l'impegno di ricerca del tutto subordinato ai tempi e alle modalità di collaborazione che si riescono effettivamente ad attivare. Per questa ragione si è deciso di procedere ad una prima ricerca "esplorativa" articolata su tre livelli: la ricerca e l'esame di atti giudiziari e di relazioni investigative; interviste approfondite; analisi della statistica per i reati riconducibili ai fenomeni di criminalità organizzata. L'attività di ricerca è iniziata nell'autunno del 1996 e si è conclusa nell'estate del 1997. Una sintesi dei materiali raccolti sarà pubblicata sul Rapporto regionale annuale sui problemi della sicurezza relativo al



1997. Il coordinamento scientifico della ricerca è di Raimondo Catanzaro con la collaborazione di Enzo Ciconte.

25. "L'OSSERVATORIO DEL COMUNE DI BUDRIO"

Il Comune di Budrio, in provincia di Bologna, è caratterizzato dalla presenza, a partire dagli anni '70, di uno fra i più significativi insediamenti mafiosi presenti al di fuori delle regioni di origine del fenomeno. Consapevole dei problemi connessi con questa presenza l'Amministrazione comunale ha voluto dar vita nel 1996 ad un Osservatorio contro i rischi di infiltrazione mafiosa le cui attività, sulla base di un protocollo di intesa sottoscritto con la Regione, sono coordinate sotto il profilo scientifico con quelle promosse da "Città sicure". In questo ambito sono stati promossi tre primi approfondimenti relativi: a) al profilo storico-giudiziario dell'insediamento mafioso; b) a primi elementi di valutazione sulla caratteristiche delle attività economiche ad esso riconducibili; c) all'opinione dei cittadini su tale presenza. Prime elaborazioni sul materiale raccolto saranno pubblicate sul Rapporto regionale annuale sui problemi della sicurezza relativo al 1997. Le attività di ricerca sono state curate da Massimo Pavarini, Francesco Cossentino e Davide Bertaccini.

26. "SICUREZZA E INSICUREZZA NELLA CITTÀ DI MODENA"

Nell'ambito delle attività del "Progetto per Modena Città sicura", promosso dal Comune di Modena, è stato costituito un gruppo tecnico, a cui partecipa direttamen-

te la Prefettura di Modena con un suo rappresentante, con l'obiettivo di ricostruire il profilo delle problematiche di sicurezza-insicurezza della Città in un rapporto di collaborazione formalizzato con il livello regionale rappresentato dal progetto "Città sicure". Il lavoro di ricerca svolto ha già dato luogo, nel '96, al primo Rapporto sulla sicurezza a Modena, pubblicato a cura del comune, mentre il secondo, quello riferito al '97, è già in fase di avanzata elaborazione. Il coordinamento scientifico del progetto modenese è di Antonio Roversi cui spetta anche garantire la congruenza

27. "SICUREZZA E INSICUREZZA NELLA CITTÀ DI REGGIO EMILIA"

dei due livelli di ricerca, locale e regionale. Anche Reggio Emilia, nell'ambito del progetto "Reggio sicura" approvato nel '97, ha costituito un gruppo tecnico con l'obiettivo di supportare il progetto e di approfondire le problematiche di sicurezza proprie della Città. L'obiettivo, anche in questo caso è di arrivare ad un Rapporto cittadino, coordinato con i Rapporti regionali, nei primi mesi del '98. Il coordinamento scientifico del progetto è di Dario Melossi cui spetta anche garantire la congruenza dei due livelli di Rapporto, locale e regionale.



PREMESSA

In Emilia-Romagna sono tre le Città nelle quali viene portata avanti una progettualità a carattere generale per il miglioramento delle condizioni di sicurezza sulla base di programmi approvati dai rispettivi Consigli comunali; si tratta di Bologna,

I PROGETTI DELLE CITTÀ

Modena e Reggio Emilia. A queste si aggiungono due Comuni del bolognese: S.Lazzaro e Budrio. Per quanto riguarda S.Lazzaro l'intera progettualità è documentata sul n. 8 dei Quaderni di Città sicure, mentre le informazioni essenziali riferite a Budrio sono contenute in questo stesso Quaderno nei capitoli dedicati alla "volontà politica" e alla "ricerca". In altre Città, come Rimini, Ravenna e Piacenza, sono invece stati realizzati singoli interventi. In tutti questi casi le iniziative si svolgono in un rapporto di stretta collaborazione fra Regione e Città soprattutto per la parte conoscitiva; infatti i responsabili scientifici dei progetti locali sono anche componenti del Comitato scientifico regionale. Cercheremo qui di seguito di illustrare brevemente le caratteristiche dei tre progetti più significativi.

BOLOGNA

Il quadro politico-istituzionale

Le prime iniziative in tema di sicurezza, raccolte sotto il titolo "Bologna sicura, vivere insieme la città" vengono presentate in Consiglio comunale nel gennaio del '95 pochi mesi prima della scadenza del man-

dato amministrativo. Successivamente in occasione della campagna elettorale della primavera del '95, il futuro Sindaco inserisce il tema della sicurezza nel proprio manifesto programmatico collocandola, significativamente, nel capitolo delle "sfide difficili". Al momento della distribuzione delle deleghe ne viene assegnata una nuova riferita in specifico alla sicurezza della città. Nella primavera del '96 viene sottoscritto il protocollo d'intesa con la Regione. Nel giugno del '97 Bologna assume la presidenza della Sezione italiana del Forum europeo per la sicurezza urbana. Una nuova versione, molto più ampia, del progetto "Bologna sicura, vivere insieme la città" viene approvata dal Consiglio comunale nel luglio successivo.

L'opinione del Sindaco

Stralci dell'intervento del Sindaco Walter Vitali del dicembre '96 in occasione della presentazione al Consiglio del progetto "Bologna sicura, vivere insieme la città" che verrà poi approvato l'estate successiva.

"....Tutta l'esperienza fatta dimostra quanto fosse giusta l'ispirazione originaria del progetto "Bologna sicura. Viviamo insieme la città" che ora riproponiamo arricchita e verificata da tanti casi concreti. Il ricorso, pur necessario, alle misure di ordine pubblico non è di per sé sufficiente a dare maggior sicurezza ai cittadini se non è accompagnato da un'azione più profonda volta ad individuare le cause della diffusione di fenomeni illegali, a combattere ogni forma di esclusione sociale, a fare appello alle energie dell'associazionismo.....".

".....Eppure ho sempre pensato e ho sempre sostenuto, essendone ora ancor più convinto, che il disagio dei bolognesi va preso sul serio. Anziché far loro la predica a suon di statistiche occorre far leva proprio sul loro rifiuto di adattarsi alle condizioni peggiori, sulle proteste, sulle petizioni, sui comitati



che di volta in volta si vanno formando, perchè tutto questo costituisce la più straordinaria risorsa morale e civile contro il diffondersi di comportamenti illegali e il degrado nelle relazioni sociali. I cittadini non vanno lasciati soli di fronte alla propria sensazione di insicurezza. La fiducia nelle istituzioni - che si manifesta anche nella critica e nella protesta - ne subirebbe un colpo mortale, e con questa la possibilità stessa di dare risposte vere e durature alla domanda di vivibilità della città.....”.

“.....L’ispirazione dei progetti presentati, muove a mio parere nella direzione giusta. Essa ci propone un’azione sociale consapevole della complessità e della profondità dei fenomeni che determinano insicurezza, un maggior controllo del territorio attraverso la diffusione dei vigili di quartiere e la collaborazione necessaria con le forze dell’ordine, un impegno dell’associazionismo e del volontariato per restituire sicurezza a zone che ora suscitano timori e preoccupazioni nei cittadini. Tutto questo però, a mio parere, non è ancora sufficiente, ed è questa la riflessione che intendo proporre. E’ un’iniziativa giusta, indispensabile, ma deve essere collocata in un contesto più ampio che riguarda il modo stesso di concepire oggi la cittadinanza.

Una città è più sicura se è più vivibile, se la qualità delle relazioni umane è più elevata, se vi è risposta alle nuove domande sociali, se la solidarietà è pratica diffusa, se i cittadini vi si riconoscono e la sentono come propria. Vi è allora un altro tema, che viene prima di quello della sicurezza, posto su un piano diverso, ma che determina in larga misura i risultati che si possono ottenere anche in quel campo, e che va affrontato in quanto tale. E’ necessario un nuovo progetto di convivenza civile, una nuova idea di relazioni umane e sociali, una nuova concezione del rapporto tra il comune e i cittadini.....”.

“.....Il comune deve proporsi pertanto l’obiettivo di promuovere cittadinanza e favorire lo sviluppo di nuove e più mature relazioni sociali, secondo il principio di sussidiarietà e senza interferire sulle forme autonome di azione e di organizzazione dei cittadini. Un nuovo progetto di convivenza civile può scaturire dall’incontro di questa volontà che va apertamente dichiarata con le tante esperienze in atto nelle quali si manifesta un desiderio di riappropriarsi delle città come bene collettivo da parte dei cittadini, anche attraverso il riconoscimento della funzione pubblica di determinate iniziative, l’attribuzione di compiti e di prerogative e luoghi autonomi e distinti dal tradizionale sistema istituzionale, l’individuazione di una nuova trama anche formale di rapporti tra Comune, Quartieri e cittadinanza.....”.

Il progetto

Riassumendo si può sostenere che il progetto generale, molto complesso nelle premesse metodologiche ed articolato in decine di azioni diverse, abbia fondamentalmente due obiettivi: riportare ad unità e finalizzare ad obiettivi di sicurezza un’insieme di azioni, istituzionali, del volontariato e miste per la gran parte già parzialmente in essere; sostenerle concretamente con risorse adeguate ed una struttura di riferimento. Lo strumento “principe” agito soprattutto per realizzare il primo obiettivo è quello della formazione. I singoli progetti sono articolati in cinque grandi aree: prevenzione attuale (si intendono le attività di presidio a fini di dissuasione), prevenzione situazionale, prevenzione primaria, riduzione dei danni, mediazione culturale e sociale. Raccomandiamo vivamente chi fosse interessato a richiedere la documentazione direttamente al Comune di Bologna.

Gli strumenti organizzativi e conoscitivi
“Bologna sicura” è ormai costituita in “ufficio” ed ha come referente l’Assessore delegato alla sicurezza, in esso operano



funzionari e consulenti del comune; il responsabile dei progetti è componente il Comitato scientifico regionale. Per supportare il progetto sul piano conoscitivo è stato costituito un Osservatorio sui problemi della sicurezza che pubblica un notiziario denominato "Dati e tendenze" il cui primo numero è uscito nel maggio '96.

MODENA

Il quadro politico-istituzionale

Pochi mesi prima delle elezioni della primavera del '95, il tema della sicurezza approda per la prima volta in Consiglio comunale sull'onda di una discussione allarmata in tema di sicurezza che impegna inaspettatamente tutta la città, forme associative, giornali, forze politiche. Nei mesi successivi il futuro Sindaco inserisce il tema della sicurezza come uno degli impegni chiave che assume di fronte agli elettori. Coerentemente, una volta eletto, assume direttamente la responsabilità politica delle iniziative sulla sicurezza ricomprese nel "Progetto per Modena città sicura" che viene presentato e approvato dal Consiglio comunale nel novembre del '95. Nella primavera del '96 viene sottoscritto il protocollo d'intesa con la Regione. Un'ulteriore verifica consigliere, con l'approvazione del programma di lavoro per il '97, è del novembre del 96. Significativa sul piano istituzionale la collaborazione avviata con la Prefettura articolata su più livelli; un livello istituzionale attraverso la convocazione periodica e concordata del Cosp con la partecipazione del Sindaco e dei Presidenti di circoscrizione; un livello operativo con un tavolo di coordinamento permanente fra le Polizie nazionali e la Polizia municipale; un livello conoscitivo attraverso la partecipazione di un dirigente della prefettura al Comitato tecnico del "Progetto per Modena città sicura". Di rilievo in questo contesto la valorizzazione delle cir-

coscrizioni che sono formalmente associate al progetto cittadino. Dall'estate del '96 Modena fa parte dell'esecutivo del Forum europeo per la sicurezza urbana.

L'opinione del Sindaco

Stralci dell'intervento tenuto da Giuliano Barbolini nel Novembre '96 in occasione della presentazione del secondo Rapporto regionale sui problemi della sicurezza.

".....E' innegabile che una forte domanda di sicurezza da parte dei cittadini, pur continuando a coinvolgere in modo rilevante le forze dell'ordine, si va indirizzando sempre di più verso gli amministratori locali, indipendentemente dalle specifiche competenze del Comune in questa materia. E' una richiesta da riconoscere positivamente come un indicatore significativo di fiducia nelle istituzioni locali, che non può essere delusa: l'amministrazione comunale è chiamata a farsi interprete e dare risposta ad una istanza che è sociale e che è specchio di uno dei tanti modi in cui si dà concretezza al diritto di cittadinanza attraverso la salvaguardia della vivibilità e della qualità della città."

"In secondo luogo, le percezioni di allarme dei cittadini non possono essere sottovalutate. All'opposto, la loro attenta considerazione costituisce una condizione indispensabile sia per favorire un approccio corretto ai problemi e arricchire le informazioni disponibili, sia per studiare azioni in positivo ai fini delle politiche di prevenzione e di contrasto e per rendere così partecipe l'intera collettività cittadina alle strategie di riduzione del rischio."

"Ancora, una politica per la sicurezza non può essere costruita, questa è la nostra valutazione, sull'improvvisazione e sulle emergenze che di volta in volta si presentano nel tessuto della città, ma deve basarsi piuttosto su una conoscenza e una diagnosi locale dei problemi capace di raccogliere



sia le informazioni provenienti dalle agenzie formali - le forze dell'ordine, prima di tutto, la magistratura e i servizi comunali - che dalle agenzie informali - mi riferisco alle associazioni di categoria, il volontariato, i comitati di cittadini e così via.....".

".....è indispensabile che il sistema della prevenzione e quello della repressione collaborino insieme, e che le istituzioni pubbliche, comunali e statali, facciano ognuna la propria parte e coordinino le proprie iniziative nel rispetto delle reciproche competenze. Così come è indispensabile far conoscere, mettere in rete e valorizzare le energie e le risorse della città: la sicurezza è un bene pubblico, alla cui produzione devono concorrere più soggetti, privilegiando un approccio radicato sul territorio, capace di modulare l'analisi e la risposta in base alle diversità delle situazioni, avendo come obiettivo la salvaguardia e la valorizzazione del tessuto sociale dei quartieri della città. C'è un nuovo ambito della sicurezza urbana, che soprattutto nelle città rischia di diventare sempre più ampio nella misura in cui vengono meno meccanismi di relazione e controllo sociale spontaneo, e che può riempirsi di fenomeni vissuti come "pericolo" se non c'è un interlocutore vicino al cittadino, autorevole ed adeguato, capace di porre in essere una sistemica politica di prevenzione dell'insicurezza."

"La legge 142 del 1990 ha assegnato al comune una missione di valenza generale: rappresentare la propria comunità, curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo; e il sindaco è individuato come l'organo responsabile dell'amministrazione del comune, un ruolo che inevitabilmente è reso di primo piano dagli stessi meccanismi di elezione diretta. Oggi bisogna prendere atto che sul problema della sicurezza esistono sul territorio due poteri democratici, quello del governo nazionale rappresentato territorialmente dal Prefetto e quello

del governo locale rappresentato dal Sindaco, che insieme, nel rispetto delle reciproche competenze, debbono ricondurre a unità le azioni sul territorio, per realizzare l'interesse di tutta la collettività.....".

".....Nell'alto indice di apprezzamento sulla scelta fatta del vigile di quartiere di Modena, c'è probabilmente un sovraccarico di aspettative - per cui si equivoca sul poliziotto di quartiere - e bisognerebbe aver cura di aiutare a impedire che i sindaci o i prefetti che più si espongono e sviluppano impegni e iniziativa subiscano l'effetto di rimpallo di attese risolutive e radicali dei problemi da parte dei cittadini, che si catalizzano sulla loro assunzione di responsabilità. Dato che se ci si impegna obbligatoriamente ci si sovraespone dovremo trovare un punto di equilibrio rispetto al fatto che per un lungo periodo con questi problemi dovremo convivere e certamente non saremo in grado di rimuoverli alla radice e in forme assolute e complete."

"Spesso la necessità di rispondere ai problemi di governo nell'interesse della collettività fa sì che i comportamenti evolvano assai più rapidamente, anzi anticipino (ovviamente sempre restando nell'ambito della legittimità) le previsioni normative. Però, dopo la sperimentazione, l'esigenza di un quadro normativo che fornisca un sostegno maggiore per far sì che i due "governi democratici" possano lavorare in modo integrato si pone. Perché se gli interventi di repressione della microcriminalità (e l'attività investigativa sui livelli più organizzati che le sta dietro) e gli interventi di prevenzione sociale e di riqualificazione del territorio non sono coordinati, pur essendo ambedue indispensabili rischiano di vanificarsi a vicenda o quanto meno di non produrre alcuna sinergia. Ovviamente, se questa esigenza è facilmente comprensibile, più complesso è trovare i modi per darle organicità e sistematizzazione. Quel



che conta, in ogni caso, è che gli amministratori pubblici devono assumere, con continuità ma anche tempestivamente, questo orizzonte di problemi finchè le situazioni di disagio e degrado si presentano ad uno stadio in cui ci sono ancora le condizioni per governarli.....”.

Il progetto

Anche nel caso di Modena l'obiettivo di fondo del progetto è quello di riportare ad unità, finalizzandole alla sicurezza, un complesso di azioni tematicamente articolate e variamente distribuite sul territorio. Sinteticamente ricordiamo; il progetto "vigili di quartiere" che è l'unica esperienza presente in Emilia-Romagna che abbia superato la fase della sperimentazione per diventare modalità organizzativa ordinaria; gli interventi sulle aree problematiche suddivisi in strutturali, di miglioramento ambientale e di animazione; i progetti di formazione ed informazione; i progetti a tema come il "progetto autocorriere". Non si può comunque cogliere la specificità del progetto modenese senza tener conto di due aspetti decisivi: l'enfaticizzazione del ruolo del Comune e delle relazioni con i responsabili formali delle istituzioni nazionali di sicurezza agiti direttamente dal Sindaco; il ruolo attribuito ad una ricostruzione scientificamente qualificata dei profili di insicurezza e sicurezza attraverso la redazione e la presentazione pubblica e istituzionale di Rapporti annuali sulla sicurezza in città.

Gli strumenti organizzativi e conoscitivi

Coerentemente con la scelta di mantenere i progetti sulla sicurezza in capo al Sindaco gli strumenti organizzativi si caratterizzano fortemente come strumenti di staff e di coordinamento. Lo staff è incardinato su uno dei dirigenti del Gabinetto del sindaco che ha la responsabilità formale del progetto mentre il coordinamento si articola a sua volta su due piani. Un Comitato operativo, con funzioni di indirizzo politico, compo-

sto dal sindaco e dal vicesindaco, dai presidenti delle circoscrizioni, dal dirigente responsabile del progetto e dal comandante della polizia municipale; un comitato tecnico, coordinato da uno dei componenti il Comitato scientifico regionale, con il compito di fornire analisi sui problemi della sicurezza. All'attività di questo comitato, composto da dirigenti e consulenti del comune, collabora organicamente il Capo di gabinetto del prefetto. In questo contesto l'investimento sul piano della conoscenza è molto forte e si articola in un complesso di ricerche strettamente coordinate con quelle svolte a livello regionale. I Rapporti annuali modenesi, il primo è del '96, rappresentano un esempio concreto di come si possa articolare a livello di città il quadro conoscitivo regionale con un livello di analiticità e di ricchezza di informazioni e quindi di possibile interpretazione dei fenomeni improponibile a scala regionale. Se il livello regionale è in grado di evidenziare le anomalie il livello locale è in grado di confermarle e analizzarle sviluppando ipotesi esplicative.

REGGIO EMILIA

Il quadro politico-istituzionale

L'attenzione ai problemi della sicurezza si sviluppa a Reggio Emilia in tempi più recenti rispetto a Bologna e Modena, all'inizio del '96. Anche in questo caso, come a Modena, il Sindaco mantiene su di sé la responsabilità politica degli interventi sulla sicurezza. In questa veste firma il Protocollo d'intesa con la Regione e presenta in ottobre al Consiglio comunale, che lo approva, il progetto "Reggio sicura".

L'opinione del Sindaco

Stralci dell'intervento tenuto da Antonella Spaggiari nel Novembre '96 in occasione della presentazione del secondo Rapporto regionale sui problemi della sicurezza.



“.....Voglio esprimere qui, brevemente, tutto il mio apprezzamento, per l'importante lavoro svolto in questi anni dalla Regione Emilia-Romagna, con i suoi esperti e collaboratori. Si è trattato di un lavoro mirato a porre all'attenzione dei governi locali, ma più complessivamente delle istituzioni e della società civile, il tema complesso della sicurezza/insicurezza dei cittadini. Credo che il supporto, l'aiuto, il contributo tecnico, culturale e politico, fornito ai Comuni, sia stato l'elemento che ha permesso a diverse città di questa regione, non solo di mettere nel proprio calendario politico il tema della sicurezza, ma di farne oggetto di una vera e propria progettualità. Un lavoro che crediamo debba essere di lungo periodo per definire linee di indirizzo, di approfondimento e soprattutto, gradualmente, concreti programmi di lavoro. E' quanto a Reggio Emilia abbiamo iniziato a fare.”

“Sento anche di dover esprimere il mio apprezzamento, oltre che per il merito, anche per il metodo seguito. E' un metodo che ha privilegiato l'informazione, il raccordo, il dialogo costante tra regione e comuni, attraverso la socializzazione delle conoscenze e la grande disponibilità all'ascolto. Tutti elementi questi che, insieme, credo abbiano favorito a livello locale il lavoro degli operatori e degli amministratori.”

“Le aumentate richieste di sicurezza da parte dei cittadini, la crescita dei fenomeni di microcriminalità e di disagio urbano delle nostre città, impongono come non più derogabile un'assunzione piena di responsabilità da parte degli amministratori dei comuni del governo della sicurezza, quale parte integrante del governo delle città. Questo è ciò che oggi i cittadini ci chiedono e credo anch'io che questo sia un indicatore positivo di fiducia dei cittadini nelle istituzioni locali. Credo che questa richiesta di sicurezza vada assunta da parte degli

amministratori non come l'ennesimo servizio, o potere o competenza da associare ad altre, ma come un dato qualitativo che deve permeare tutte le politiche di intervento delle amministrazioni locali.....”.

“.....L'obiettivo della sicurezza riguarda la qualità della vita urbana, è il tema trasversale con il quale riorientare le competenze complessive anche delle politiche degli enti locali. Non avendo una visione autosufficiente e volendo vivere e porre questa esigenza in termini fortemente democratici, c'è quindi bisogno della partecipazione di molti attori sociali, non ultime anche le forze economiche. Dei cittadini, prima di tutto nei loro contesti di vita quotidiana, degli operatori sociali, delle vittime di reato e dei reali e/o potenziali soggetti di reato. Recuperando penso fortemente il dato territoriale dei contesti, anche dei micro-contesti, come riferimento forte e prioritario.”

“C'è bisogno per perseguire questo obiettivo di una attrezzatura culturale, strumentale, professionale di cui i comuni non sempre dispongono. Su questi fronti abbiamo avviato con fatica un lavoro di ricerca, di innovazione ma che ha bisogno anche di relazioni istituzionali forti, di uno sforzo che sia corale. Nessuno oggi ha, a portata di mano, dispositivi “pronti per l'uso”. Si tratterà quindi, passo dopo passo, con gradualità, impegno congiunto, incisività, di costruire un sistema in grado di affrontare e gestire i livelli di conflittualità sociali, derivanti dal crescere dei fenomeni di microcriminalità e/o di disagio urbano.....”.

“.....non voglio dire con questo che l'insicurezza aumenta perchè non sappiamo contrastarla, intendo dire che i problemi cambiano e che vanno conosciuti per essere governati con il miglior risultato possibile. Le nostre città in questi anni sono cresciute



in termini di complessità sociale enormemente ed anche in termini di benessere economico e di opportunità. Sono costituite da un solido tessuto sociale, hanno ancora una ricca articolazione di servizi, che rende, io penso, oggettivamente superiore la qualità della vita rispetto ad altre realtà del paese. Tuttavia per tentare di rifuggire il rischio di letture affrettate, credo si possa dire, che da soli questi tratti caratteristici non sono garanzie sufficienti per preservare le nostre comunità da fenomeni che investono le nostre società, anzi per certi aspetti forse le rendono anche più esposte.....”.

Il progetto

Trattandosi del progetto più recente, più che l'articolazione delle azioni ancora in via di definizione e arricchimento, contano gli orientamenti operativi di fondo del progetto “Reggio sicura”. Due le direttrici principali: da un lato la costruzione di una “rete per la sicurezza” volta ad identificare “una responsabilità collettiva ed una azione coordinata” dello stato, del governo locale, dei cittadini e delle loro espressioni organizzate. Dall'altro la costruzione di un osservatorio per il monitoraggio della sicurezza in città.

Gli strumenti organizzativi e conoscitivi

Anche in questo caso, seguendo l'esempio di Modena, ci si muove nella direzione di costituire uno staff, coordinato dal dirigente responsabile del progetto, con l'obiettivo di portarne avanti i contenuti e di supportare il Sindaco nelle sue funzioni. La responsabilità scientifica dell'Osservatorio è di un componente il Comitato scientifico di “Città sicure”, l'obiettivo è quello di arrivare ad un primo Rapporto su Reggio Emilia nei primi mesi del '98.



PREMESSA

Nel primo numero dei Quaderni abbiamo proposto all'attenzione dei nostri lettori due testi normativi: una proposta di legge nazionale dal titolo "Un programma di reintegrazione sociale fondato sul lavoro di pubblica utilità", ed un progetto di legge

DALLE IDEE AI TESTI NORMATIVI

regionale chiamato "Iniziativa per il miglioramento delle condizioni di sicurezza in Emilia-Romagna, progetto Città sicure". Il tema proposto nel primo progetto, ovvero quello di uno scambio fra lavoro socialmente utile e detenzione in carcere, è entrato a pieno titolo nel pacchetto di riforme attualmente all'esame del Parlamento. L'articolato stesso, elaborato e proposto dalla Regione, è approdato in parlamento per iniziativa di deputati e senatori emiliano-romagnoli, ed è, assieme a molti altri progetti, all'attenzione delle Commissioni parlamentari nell'ambito del cosiddetto pacchetto "giustizia". Quanto al progetto di legge regionale, concepito per dare sostegno all'iniziativa della regione nel campo della sicurezza, esso ha subito alla luce dell'esperienza molte rivisitazioni, fino ad approdare nel luglio del '97 ad un testo definitivo che viene qui di seguito proposto. Oltre a questo riteniamo utile dar conto di altre due proposte, maturate in questo periodo: la prima si riferisce alla posizione assunta dalla Giunta circa l'articolazione delle competenze in tema di sicurezza pubblica nell'ambito della riforma della Costituzione; la seconda si inserisce invece a pieno titolo nel dibattito attualmente in corso su ruolo e responsabi-

lità dei Sindaci in tema di governo della sicurezza nelle città.

LA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

Riportiamo qui di seguito il solo articolato della proposta di legge tralasciando la relazione di accompagnamento i cui contenuti ricalcano quanto già diffusamente affrontato sul piano dei contenuti in questo Quaderno. Ciò che più ci ha impegnati è stato il tentativo di definire in maniera più specifica l'oggetto dell'iniziativa regionale a legislazione invariata arrivando ad una conclusione che a noi sembra accettabile: ovvero "il miglioramento delle condizioni di convivenza e sicurezza nelle relazioni sociali". Lo stesso si può dire per il tentativo di definire le caratteristiche dell'azione regionale riassunte nel comma 2 dell'art. 1. Da segnalare infine l'art. 5 ovvero la norma finanziaria laddove si identifica l'azione della regione in tema di sicurezza come un programma integrato finanziato su un unico capitolo di spesa.

Progetto di legge: Norme per la promozione e lo sviluppo di migliori condizioni di convivenza e di sicurezza nelle relazioni sociali.

Art.1 - Oggetto e finalità

1. La Regione Emilia Romagna, al fine di realizzare un sistema globale integrato di sicurezza sociale ai sensi dell'art.2 comma 3 lett d) dello statuto, promuove iniziative e indirizza la propria azione, secondo le competenze proprie e delegate, e nel rispetto delle competenze statali, verso il soddisfacimento del bisogno sociale di sicurezza delle comunità, quando esso sia riconducibile a situazioni di conflitto, alla diffusione di atti di inciviltà, a fenomeni di illegalità.

2. Nello sviluppo di tale azione la Regione:



- a) articola i propri interventi a partire dalla diversità dei bisogni oggettivi e soggettivi, in rapporto alla differenza di genere e alla diversità dei gruppi sociali;
- b) privilegia gli interventi preventivi, le pratiche di mediazione e di riduzione del danno, con particolare riferimento al contesto sociale e ambientale delle città;
- c) finalizza contestualmente tali interventi all'obiettivo di ridurre il ricorso a strumenti sanzionatori con particolare riferimento a quelli propri del sistema penale.

3. In particolare la Regione per il perseguimento delle finalità enunciate nei commi 1 e 2, promuove, coordina, sostiene, gli interventi di cui all'art 2 in collaborazione con Enti locali, organismi associativi, associazioni di volontariato e con i competenti organi dello Stato.

4. Inoltre per il perseguimento degli obiettivi della presente legge, la Regione favorisce il coordinamento e l'integrazione delle iniziative promosse dagli Enti Locali con la partecipazione delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato.

Art.2 - Interventi regionali

1. La Regione persegue le finalità dichiarate nell'art.1, attraverso i seguenti interventi:
- a) la realizzazione di progetti regionali, il sostegno o la partecipazione diretta a progetti realizzati dai soggetti di cui all'art.1, comma 3, stipulando ove occorra convenzioni e accordi di collaborazione.
 - b) la realizzazione di attività di studio, ricerca, documentazione e di iniziative seminariali e convegnistiche.
 - c) la realizzazione di iniziative di comunicazione e informazione, la predisposizione di rapporti sulla sicurezza;
 - d) la messa a disposizione di sistemi informativi, banche dati regionali e consulenza tecnica;
 - e) la promozione di corsi di formazione per operatori del settore pubblico, del sistema

associativo e del volontariato, con finalità di sostegno alle iniziative di riduzione della insicurezza;

f) la promozione di iniziative di educazione alla convivenza nelle differenze, fondata sul rispetto dei diritti umani e sulla valorizzazione delle regole democraticamente assunte;

g) l'adesione ad Enti, organismi di natura associativa aventi come scopo la tutela della sicurezza;

h) la promozione e la incentivazione, delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato che operano prevalentemente a favore delle vittime reali o potenziali di reati o nel campo della prevenzione dei fenomeni di insicurezza;

2. Le azioni di cui al comma 1 del presente articolo sono coordinate e integrate col complesso degli interventi regionali di settore.

Art.3 - Concessione dei contributi.

1. La Regione può assegnare agli Enti locali contributi per favorire la sperimentazione e la diffusione delle iniziative di cui all'art.2 lett.a). I contributi sono concessi in misura non superiore al 50% dell'importo delle spese ritenute ammissibili, secondo le priorità, i criteri e le modalità stabiliti dalla Giunta regionale.

2. Per la realizzazione degli interventi di cui all'art.2 lett.h), la Regione può assegnare contributi alle associazioni, alle organizzazioni di volontariato, nei limiti e nelle forme previste dalla L.R. 7 marzo 1995, n.10 e successive modifiche, e dalla L.R. 2 settembre 1996 n.37.

3. I contributi regionali sono concessi prioritariamente per le iniziative realizzate congiuntamente dai soggetti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo.

Art.4 - Il Comitato scientifico.

1. La Regione per la realizzazione delle ini-



ziative previste dalla presente legge si avvale di una apposita struttura organizzativa istituita presso la Presidenza della Giunta regionale e di un Comitato scientifico. Il Comitato è responsabile del coordinamento scientifico delle ricerche ed è organo di consulenza della Direzione Generale alla Presidenza della Giunta.

2. Il Comitato è composto da esperti esterni e interni all'amministrazione regionale, nonché da collaboratori regionali e di altre amministrazioni pubbliche coinvolti nel perseguimento degli obiettivi della presente legge.

3. Con l'atto di nomina la Giunta regionale determina la composizione del Comitato, individua il Coordinatore dello stesso, individua i collaboratori interni ed esterni, stabilisce i compensi dovuti ai componenti esterni.

Art.5 Norma Finanziaria.

1. Agli oneri derivanti dalla attuazione della presente legge la Regione fa fronte nel modo seguente:

- a) per quanto concerne gli interventi di cui all'art.2 lett.a), b), c), d), e), mediante l'istituzione di un apposito capitolo nella parte spesa del Bilancio di previsione e mediante l'utilizzo di risorse provenienti da altri soggetti pubblici e privati, di cui all'art.1, comma 2, sulla base di preventivi accordi. A tal fine si provvederà ad istituire un apposito capitolo nella parte entrata del bilancio di previsione;
- b) per quanto concerne l'adesione a Enti, Associazioni di cui all'art.2. lett g) mediante l'utilizzazione dei fondi stanziati sul cap.2650 "Spese per l'adesione ad enti, organizzazioni e associazioni che perseguono scopi di interesse per la Regione e per contributo ad associazioni che si prefiggono lo scopo dello sviluppo dei poteri locali" del Bilancio di previsione;
- c) per quanto concerne gli interventi di cui

all'art.2 lett.h) mediante l'istituzione di appositi capitoli nella parte spesa del Bilancio di previsione.

d) per quanto concerne gli interventi di cui all'art.3, mediante l'istituzione di un apposito capitolo nella parte spesa del Bilancio di previsione.

2. Tali capitoli saranno dotati della necessaria disponibilità in sede di approvazione della legge annuale di Bilancio a norma di quanto disposto dall'art.11, 1 comma, della L.R. 6 luglio 1977, n.31 e successive modifiche e integrazioni.

SICUREZZA E RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

Pur nella sua stringatezza la proposta di legge alle Camere, ai sensi dell'art. 121 della costituzione, della Giunta regionale (n.133 del 23 ottobre '96), concepita come contributo della Regione Emilia-Romagna ai lavori della bicamerale, da conto dell'assoluta chiarezza di posizioni assunte dal governo regionale per quanto riguarda l'articolazione delle competenze in tema di sicurezza ed ordine pubblico. Va anche ricordato che quella proposta non è stata poi sottoposta al vaglio del Consiglio regionale perché nel frattempo si è pervenuti ad un testo assai diverso e di difficile interpretazione, concordato in sede di conferenza dei Presidenti delle Regioni, che ha sostituito quello originario della Giunta; ed è questo secondo testo che è stato discusso e approvato dal Consiglio. Diamo dunque conto qui di seguito di entrambi i testi per le parti riguardanti i temi della sicurezza.

Il testo approvato dalla Giunta regionale.

Art. 27 (D.l.r. n.133/96), " L'art. 115 della Costituzione è così sostituito: - Le Regioni assicurano le funzioni dell'ordine pubblico concernenti il controllo del territorio attraverso propri organismi di sicurezza, anche



in collaborazione con i servizi comunali di vigilanza. -”.

Art. 28 (D.l.r. n.133/96), “L’art. 117 della Costituzione è così sostituito: - La federazione ha competenza legislativa ed esecutiva esclusiva nelle seguenti materie: a) diritti politici; b).....; g) sicurezza della federazione e lotta alla criminalità organizzata;.....-”.

Il testo approvato dal Consiglio regionale.

Art. 28 (Camera dei deputati, Proposta di legge costituzionale d’iniziativa del Consiglio regionale E.R., 2900/96), “L’art. 115 della Costituzione è sostituito dal seguente: - Le Regioni assicurano attraverso propri organismi il coordinamento delle politiche per la sicurezza concernenti il controllo del territorio esercitate dai servizi locali di vigilanza. -”.

Art. 30 (Camera dei deputati, Proposta di legge costituzionale d’iniziativa del Consiglio regionale E.R., 2900/96), “L’art. 117 della Costituzione è sostituito dal seguente: - La federazione ha competenza legislativa ed esecutiva esclusiva nelle seguenti materie: a) diritti politici; b).....; g) sicurezza della federazione e lotta alla criminalità organizzata;.....-”.

LA RIFORMA DEI COMITATI PROVINCIALI PER L’ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA

La prima proposta in questo senso è stata avanzata, nell’autunno del ‘95, da Pier Luigi Bersani, allora Presidente della regione. Nel giugno del ‘96 il nuovo Presidente, Antonio La Forgia, ha ripreso l’iniziativa avviando un’ampia consultazione su un testo opportunamente formalizzato che ha raccolto significative adesioni:

dal Presidente della Conferenza delle Città metropolitane al Presidente dell’Anci, dal Presidente della Lega per le autonomie locali al Presidente del Forum italiano per la sicurezza urbana. Le Modifiche si riferiscono al Capo I art. 13, 15 e 20 della legge 121 del 1981 meglio conosciuta come legge di riforma della Polizia. Mentre le modifiche proposte agli art. 13 e 15 sono di contorno quelle riferite art. 20 propongono, più che una modifica, una radicale trasformazione dell’attuale Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica che viene di fatto abolito come organo di consulenza del Prefetto a dimensione provinciale. Il nuovo organismo che viene delineato è infatti la sede, permanente, del coordinamento in tema di governo della sicurezza fra Prefetto e Sindaco del Comune capoluogo con riferimento al solo territorio urbano. Nulla viene invece modificato per quanto riguarda le reciproche competenze. Qui di seguito viene proposta l’attuale dizione della legge e la proposta della Regione.

Testo attuale dell’art 20.

“Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica.

Presso la prefettura è istituito il comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, quale organo ausiliario di consulenza del prefetto. Il comitato è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dai comandanti provinciali dell’Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza. Ai fini della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali interessati ai problemi da trattare. Il prefetto può invitare alle stesse riunioni componenti dell’ordine giudiziario, d’intesa con il procuratore della Repubblica competente.”

**Testo proposto dalla Regione Emilia-Romagna.**

“Comitato territoriale per l’ordine e la sicurezza pubblica.

Presso la prefettura è istituito il comitato territoriale per l’ordine e la sicurezza pubblica, quale organo di collegamento permanente fra il Prefetto e il Sindaco del Comune capoluogo per l’esercizio delle responsabilità generali attribuite al prefetto di cui all’art. 13 e ferme restanti le competenze del Questore di cui all’art. 14. Il comitato è presieduto dal prefetto e dal sindaco del Comune capoluogo, con funzioni di vicepresidente, ed è composto dal questore, dai comandanti provinciali dell’Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e da un dirigente del Comune capoluogo indicato dal Sindaco. Il comitato esamina periodicamente le condizioni di sicurezza del Comune capoluogo nel contesto del territorio provinciale e le iniziative assunte dalle autorità di pubblica sicurezza. Il comitato programma gli interventi volti a prevenire tensioni e conflitti che possono comportare problemi per l’ordine e la sicurezza pubblica. In questo contesto il comitato promuove iniziative di aggiornamento comuni fra le forze di polizia di cui all’art. 16, gli enti locali e le articolazioni locali delle amministrazioni dello stato. Il comitato definisce infine il contenuto e le modalità delle informazioni che ciascuna amministrazione deve rendere reciprocamente disponibili ai fini di prevenire tensioni e conflitti che possono comportare problemi per l’ordine e la sicurezza pubblica. Il prefetto, sentito il Sindaco del comune capoluogo, può invitare alle stesse riunioni componenti dell’ordine giudiziario, d’intesa con il procuratore della Repubblica competente. Qualora se ne ravvisi la necessità, il prefetto, sentito il parere del Sindaco del comune capoluogo e del Presidente della provincia, convoca il comitato territoriale integrandolo con la partecipazione delle altre autorità locali di

pubblica sicurezza e dei responsabili delle amministrazioni dello stato e degli enti locali interessati ai problemi da trattare. “



Come già anticipato nelle informazioni introduttive a questo Quaderno dedichiamo questo spazio al corso sperimentale regionale per "Coordinatore locale alla sicurezza". L'altra iniziativa di rilievo, comunque utile da segnalare, riguarda l'avvio, dal '97, della Scuola regionale speciale per le Polizie municipali le cui finalità formative inglobano in modo significativo le

ad obiettivi di sicurezza le diverse competenze dell'amministrazione; che deve saper interagire con le polizie nazionali per definire obiettivi comuni; che deve porsi, infine, come animatore della comunità locale attraverso le sue articolazioni intermedie.

Si trattava a quel punto di passare da un'idea di massima all'individuazione di una figura professionale specifica per poi passare ad ideare un percorso formativo compiuto. La realizzazione di questo percorso si è svolto per tappe nel '96; il primo passaggio è stato quello di individuare un'esperta di formazione che ha realizzato un pre-progetto di fattibilità in collaborazione con il nucleo operativo e gli esperti di "Città sicure". Solo a quel punto l'Assessorato alla formazione ha assunto la decisione di finanziare il progetto, ha individuato nell'Istituzione "Gian Franco Minguzzi" della Provincia di Bologna l'ente di formazione idoneo, ha provveduto a selezionare i partecipanti.

Le ore di formazione previste assommano a

LA FORMAZIONE

politiche volte al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle Città.

IL CORSO SPERIMENTALE: LE PREMESSE

Con lo sviluppo del progetto regionale, ma soprattutto con il moltiplicarsi delle iniziative nelle Città, le persone impegnate sui temi della sicurezza crescono rapidamente di numero. Nelle Città diversi operatori vengono coinvolti nei diversi progetti, soprattutto nell'area delle polizie municipali e dei servizi sociali; molte giovani ricercatrici e ricercatori iniziano a collaborare con la Regione e le Amministrazioni locali; alcune giovani professioniste vengono assunte a tempo pieno dalle Città per contribuire al coordinamento delle politiche sulla sicurezza. L'esigenza di una formazione specifica si pone immediatamente per tutti.

Il fruitore potenziale del corso ci appare subito come una persona destinata ad operare all'interno dell'apparato amministrativo di una Città in una posizione di staff rispetto al responsabile politico, tendenzialmente il Sindaco. Una persona che deve saper ideare e realizzare progetti trasversali finalizzando

I NUMERI DEL CORSO

400 distribuite fra Gennaio e Dicembre 1997 e sono articolate su 6 moduli formativi a loro volta composti da unità didattiche di più giorni consecutivi; il costo complessivo del corso è di 144 milioni. I partecipanti iniziali sono risultati, dopo la selezione, 28; 16 donne e 12 uomini. Di questi, 12 sono operatori pubblici, 4 sono persone con rapporti permanenti di collaborazione professionale finalizzati alla sicurezza attivati nell'ambito di progetti locali sulla sicurezza, 8 sono giovani ricercatrici e ricercatori, 3 sono rappresentanti di associazioni sindacali, 1 proviene da un'associazione di volontariato finalizzata ai temi della sicurezza. Dei 12 operatori pubblici 9 sono quadri delle Polizie municipali; 5 infine provengono da fuori regione. Il corso, iniziato nel gennaio del '97, si con-



cluderà nel dicembre dello stesso anno.
I testi che seguono, fino alla "struttura

IL PROGETTO DEFINITIVO

progettuale del corso", sono tratti dal programma definitivo del "Primo corso di formazione per Coordinatore locale alla sicurezza" predisposto dall'Istituzione "Gian Franco Minguzzi", diretta da Augusta Nicoli, sulla base del pre-progetto redatto da Donatella Pasquali per conto della Regione. Si tratta in particolare dei paragrafi 3, 4 e 5 del testo e dell'allegato 1.

Il bisogno di attivare presso i comuni pro-

TAPPE E SOGGETTI PER LA DEFINIZIONE DELLA FIGURA PROFESSIONALE

getti locali sulla sicurezza aveva messo in luce la carenza di risorse professionali formate, in grado di assumerne la progettazione e il coordinamento; per affrontare questa criticità il nucleo operativo di "Città sicure", in accordo con l'Assessorato regionale alla formazione ha avviato il percorso per la progettazione di un iter formativo. E' stata attivata una consulenza con un'esperta di formazione che ha coordinato la prima fase del progetto finalizzata a mettere a fuoco il profilo professionale del Coordinatore locale alla sicurezza.

Si è costituito un piccolo gruppo di 10 persone composto da: il responsabile regionale del progetto "Città sicure", 2 collaboratrici regionali, 4 docenti universitari, 1 psicologo (tutti appartenenti al Comitato scientifico di "Città sicure"), 1 funzionario dell'Assessorato regionale alla formazione, l'esperta di formazione con funzioni di *trainer*.

Il percorso si è articolato in sette incontri. Il primo e il secondo sono stati finalizzati all'identificazione del problema e alla presentazione delle tappe metodologiche che il gruppo avrebbe seguito: l'analisi della professionalità, gli obiettivi formativi, la struttura metodologica del corso, i requisiti dei partecipanti. La prima tappa, l'analisi della professionalità, ha richiesto per la complessità della tematica tre riunioni. Gli incontri sono stati gestiti con la tecnica del brainstorming per garantire la massima possibilità di espressione di opinioni e vissuti dei partecipanti, per far tesoro degli stimoli ed associazioni di idee, per valorizzare al massimo fantasia e immaginazione.

E' stato chiesto ai partecipanti di calarsi nel ruolo di coordinatore della sicurezza in una situazione simulata:

1° *brainstorming* "il primo giorno di lavoro del coordinatore alla sicurezza";

2° *brainstorming* "a fronte di una situazione di emergenza (messa a fuoco da alcuni articoli che riportavano un fatto locale) cosa fareste come coordinatore alla sicurezza?";

3° *brainstorming* "da una analisi delle caratteristiche di un territorio comunale quali proposte di tipo preventivo può fare il coordinatore alla sicurezza (è stato utilizzato il materiale di un'indagine in un Comune con 30.000 abitanti)."

La conduttrice ha avuto il compito di mantenere il gruppo sul tema, stimolarlo a calarsi nel ruolo simulato e ha svolto il compito di memoria del gruppo trascrivendo ogni intervento su cartelloni che venivano via via esposti in aula. La seconda tappa ha rappresentato la sintesi da parte della conduttrice sui tre brainstorming effettuati con la messa in evidenza dei punti cardine della professionalità tracciata dal gruppo e una conseguente individuazione di grosse categorie di obiettivi formativi da perseguire. E' stata poi affrontata la discussione sulle caratteri-



stiche della struttura metodologica del corso. Terza tappa, il gruppo di progetto ha definito i requisiti di accesso al corso e i criteri di selezione dei partecipanti.

Il percorso ha poi previsto una serie di incontri individuali con i partecipanti al gruppo per la messa a fuoco di aree conoscitive ritenute indispensabili per l'iter formativo. Il progetto scritto è stato infine discusso e licenziato dal gruppo ed ha avuto come successivo momento di verifica la presentazione al Comitato Scientifico di "Città sicure".

Dalla breve descrizione del percorso si può

LA PROFESSIONALITÀ CONCRETA

evincere lo schema concettuale su cui ci si è mossi per costruire il profilo professionale: l'approccio è quello di una lettura della professionalità nella concretezza dell'azione lavorativa. Quindi una lettura che non parte da posizioni astratte, ma dall'analisi di una professionalità agita. Quindi un'analisi che sappia tener conto: a) del "contesto culturale" in cui il soggetto dovrà operare, è essenziale sapere con quale cultura della sicurezza dovrà misurarsi; b) del "luogo" dove svolgerà la sua attività, nella sede del comune o in un quartiere? oppure in un ufficio di un servizio sociale; c) della "posizione" nell'organizzazione: in un ufficio di staff, in una posizione di dirigente o altro.

In particolare un'analisi che metta a fuoco la "tipologia di utenza" a cui si rivolge questa figura professionale che individui "i problemi" a cui sarà chiamata a rispondere, "facendo che cosa" cioè con quali azioni e con "quali saperi", con "quali autonomie e responsabilità". E' altrettanto importante conoscere "con chi dovrà collaborare", con quali altre professionalità dovrà confrontarsi e "mettersi in rete". Dare la risposta a

questa serie di interrogativi è fondamentale per giungere alla definizione di "quali risultati deve garantire con la propria operatività e professionalità".

Il coordinatore locale alla sicurezza è quella

IL PROFILO PROFESSIONALE

figura professionale che nell'ambito della comunità locale supporta tecnicamente il Sindaco o chi per lui nell'animazione delle politiche locali di sicurezza, onde garantire coerenza del passaggio da filosofie generali a politiche specifiche e la loro messa in opera. Per svolgere tale funzione deve poter contare su di un rapporto diretto con l'amministratore locale titolare dei progetti di sicurezza, collocandosi preferibilmente nell'organizzazione in una posizione trasversale (es. gabinetto del Sindaco) funzionale ad una messa in rete delle varie parti della stessa, ricoprendone quindi un ruolo consonno. I risultati che deve garantire sono i seguenti:

- 1) la messa in rete e il coordinamento delle varie forze territoriali istituzionali e non coinvolte nei temi della sicurezza nel pieno rispetto dei rapporti formali tra enti ed istituzioni diverse dalla propria;
- 2) l'individuazione e la valutazione dei problemi di sicurezza in quel territorio, evidenziandone le criticità;
- 3) la costruzione, la gestione e la valutazione di progetti sulla sicurezza;
- 4) l'azione di stimolo ai cambiamenti di comportamento della collettività attraverso le forme educative ritenute più efficaci in quella precisa situazione mirate ad un passaggio da forme di passività e delega a forme di autotutela organizzata.

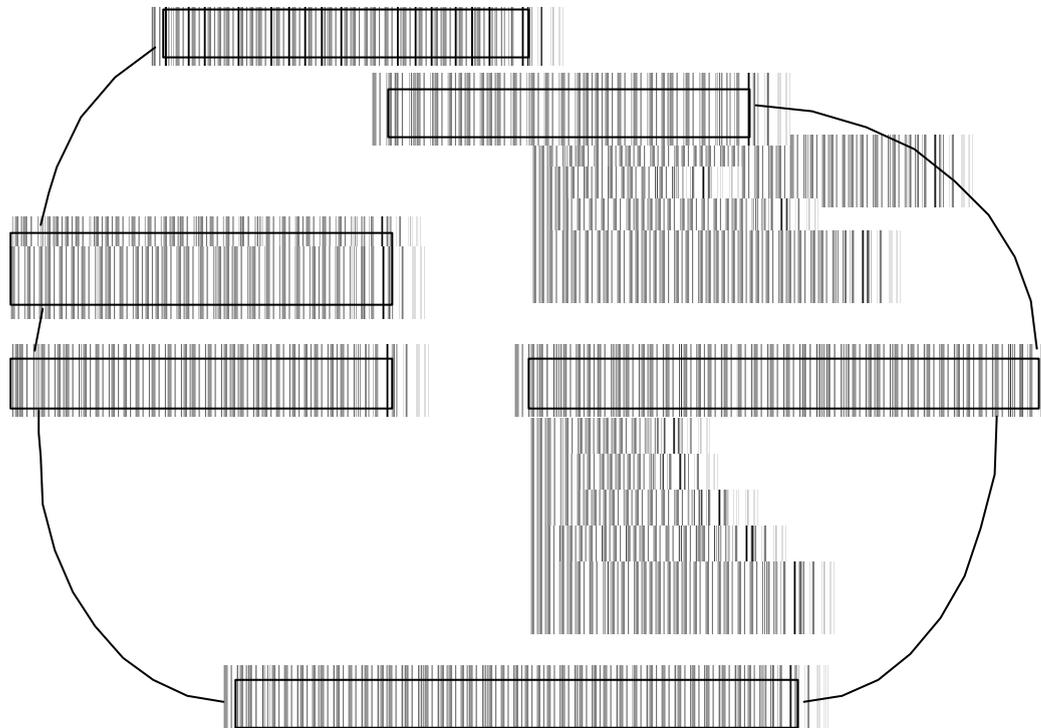
Ne emerge una figura nuova caratterizzata da una forte autonomia capace di promuovere e gestire il cambiamento, capace di intensificare rapporti con soggetti singoli e organiz-



zazioni. Un *leader* che deve saper cogliere i mutamenti sociali e gestire la complessità della città assumendo un atteggiamento culturale aperto ed elastico pronto a mobilitare tutta l'intelligenza dei soggetti con cui intraprende iniziative.

OBIETTIVI DI RUOLO

Le fasi operative che il conduttore locale alla sicurezza garantisce sono riconducibili alla spirale della progettazione che qui di seguito è riportata:



All'interno di tali tappe sono stati inseriti i risultati professionali che tali professionisti devono garantire.

Risultati professionali da garantire	Capacità da sviluppare
<p>Analisi della situazione</p> <p>Individuazione e valutazione dei problemi di sicurezza nel territorio evidenziandone le criticità</p>	<ul style="list-style-type: none">• riconoscere e scegliere problemi da affrontare• applicare la metodologia della ricerca azione• commissionare e valutare criticamente una ricerca sociale mettendo in luce gli elementi portanti• osservare gli eventi individuare ed attivare fonti di informazione sui vari fenomeni di criminalità dentro e fuori alla propria istituzione



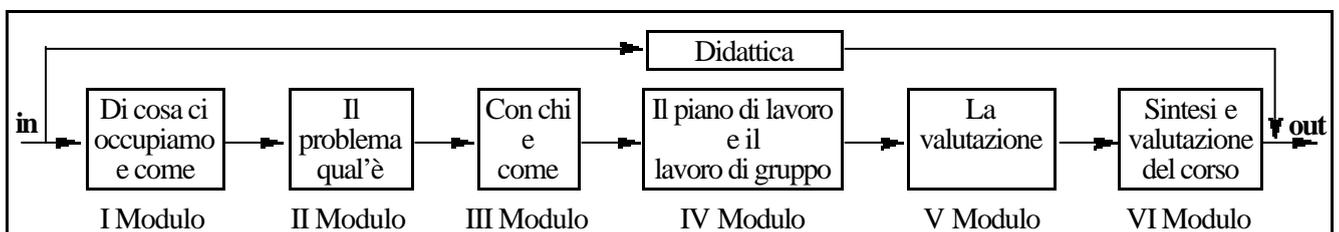
Risultati professionali da garantire	Capacità da sviluppare
<p>La messa in rete e il coordinamento delle varie forze istituzionali e non coinvolte nei temi della sicurezza nel pieno rispetto dei rapporti formali tra enti ed istituzioni diverse dalla propria</p> <p>Il piano di lavoro</p> <p>costruire piani di lavoro</p> <p>Valutazione e verifiche di processo</p> <p>la valutazione dei progetti di sicurezza</p> <p>Diffusione</p> <p>azioni di stimolo ai cambiamenti di comportamento della collettività attraverso le forme educative ritenute più idonee in quella precisa situazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • saper valutare risorse e vincoli • saper individuare strategie operative • mettersi in rete con altri soggetti individuare ed attivare fonti di informazione sui vari fenomeni di criminalità dentro e fuori alla propria istituzione. • applicare la metodologia del lavoro di gruppo compreso le tecniche di conduzione, negoziazione, gestione del conflitto, <i>problem solving</i> • applicare una <i>leadership empowerment</i> • applicare la metodologia della valutazione compreso gli strumenti di verifica • commissionare percorsi formativi e di aggiornamento • commissionare campagne informative anche attraverso i mass media

LA STRUTTURA PROGETTUALE DEL CORSO

Il progetto è impostato con una struttura modulare, in cui ciascun modulo formativo tende al raggiungimento degli specifici obiettivi di ruolo associati ad una fase omogenea delle attività di lavoro del ruolo di riferimento. Sono state considerate le seguenti fasi omogenee:

1) analisi della situazione; 2) il piano di lavoro; 3) valutazione e verifiche di processo; 4) diffusione.

Tali fasi di attività omogenee corrispondono ad altrettanti moduli formativi della struttura progettuale qui ipotizzata. I moduli formativi sono in sequenza logica pur avendo tra loro autonomia di svolgimento. L'impostazione data assume pertanto la seguente configurazione:





I CONTENUTI FORMATIVI

Propontiamo qui di seguito i soli titoli dei sei moduli formativi e, a titolo di esempio, la sequenza formativa della prima parte del terzo modulo.

Primo modulo, 64 ore: *“di che cosa ci occupiamo e come, ovvero l’oggetto ed il punto di osservazione”.*

Secondo modulo, 118 ore: *“il problema qual’è? ovvero la sicurezza urbana”.*

Terzo modulo, 90 ore: *“con chi e come; ovvero attori e strategie”.*

Quarto modulo, 66 ore: *“il piano di lavoro e il lavoro di gruppo; ovvero modalità e strumenti”.*

Quinto modulo, 18 ore: *“la valutazione; ovvero valutare e riprogettare”*

Sesto modulo, 20 ore: *“ il coordinatore locale alla sicurezza; ovvero sintesi e valutazione del corso”.*

La sequenza formativa della prima parte del terzo modulo: **“con chi e come, ovvero attori e strategie”.**

Lezioni teoriche: *a) indicazioni di criminologia applicata; b) i soggetti istituzionali del controllo; c) le vittime come risorsa.*

Seminari tematici: *a) esperienze in due territori (un quartiere e un comune limitrofo a Bologna); b) esperienze su problemi (abusivismo commerciale e prostituzione di strada); c) esperienze con il volontariato (l’aiuto alle vittime, i senza fissa dimora, le “case” anti violenza, le “pattuglie cittadine”); d) esperienze istituzionali innovative (il vigile di quartiere, il comitato tecnico per la sicurezza a Modena).*

Laboratorio: *a) consegne per la descrizione di un problema e la ricerca di soluzioni; la mappa degli interlocutori interni ed esterni all’amministrazione comunale.*

I SOGGETTI DEL CORSO

attori che si muovono sulla scena del corso. In primo luogo i corsisti e la tutor d’aula (individuata fra i componenti il nucleo operativo di “Città sicure”); seguono i docenti e i coordinatori scientifici di modulo (questi ultimi individuati fra i componenti il Comitato scientifico di “Città sicure”); infine le coordinatrici responsabili del laboratorio.

Inoltre, in posizione di coordinamento a monte dell’aula, troviamo: la direttrice del centro, la responsabile del corso (l’esperta che ha collaborato con la Regione nella definizione del pre-progetto) ed infine lo staff didattico del corso composto da queste ultime due figure assieme alle responsabili di laboratorio, ai coordinatori scientifici di modulo e ad una componente il nucleo operativo di “Città sicure” per gli indispensabili raccordi, che nella fattispecie svolge anche le funzioni di tutor d’aula.



L'attività di documentazione rappresenta una delle funzioni essenziali di Città sicure che si è andata via via arricchendo quantitativamente e qualitativamente in questi anni. Da sottolineare come questo arricchimento riguardi contemporaneamente i dati di conoscenza e l'elaborazione da un lato, lo sviluppo dei necessari supporti informatici, dall'altro, non si tratta di gran-

italiana del Forum europeo per la sicurezza, per il secondo, e del Forum europeo stesso per il terzo. I destinatari sono quanti, come amministratori, associazioni od operatori, vogliono avere qualche informazione in più sui progetti di miglioramento della sicurezza urbana. A partire dalla primavera del '95 ne sono stati realizzati 14 numeri.

LA DOCUMENTAZIONE

di interventi ma piuttosto della diffusione di una cultura di base indispensabile per trattare e scambiare in rete volumi di informazioni sempre più alti. Abbiamo così completata la messa in rete via Internet, di tutti i collaboratori di "Città sicure" fra loro e con il nucleo regionale; allo stesso tempo abbiamo realizzato un sito informativo autogestito che nelle nostre intenzioni, dovrebbe sostituire a partire dal '98, parte dell'attività di documentazione svolta oggi dal nostro foglio bimestrale.

Si tratta di due pubblicazioni realizzate

IL BIMESTRALE E I QUADERNI DI CITTÀ SICURE

nell'ambito di "Città sicure". Il bimestrale "Progetto Cittàsicure" è di fatto una news di otto pagine articolata su tre livelli (regionale, italiano, internazionale) nella quale si cerca di dar conto in maniera sintetica delle più significative iniziative in tema di sicurezza sviluppate ai diversi livelli accompagnate dalle indicazioni necessarie per entrare in contatto diretto con chi le sta sviluppando. Fondamentali le collaborazioni delle Città emiliano-romagnole, per il primo livello, della Sezione

I "Quaderni di Cittàsicure" sono invece strumento di divulgazione istituzionale e scientifica del complesso di attività e ricerche promosse dalla regione Emilia-Romagna in tema di sicurezza. Con questo ne sono stati pubblicati 12 con un numero di pagine variabile, da 60 a 220. Entrambe le pubblicazioni, compresi gli arretrati, sono disponibili fino ad esaurimento.

A partire dal 1996 Città sicure dispone di

IL SITO INTERNET

un proprio spazio all'interno del sito internet della Regione: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/. La caratteristica di questo spazio è di essere autoprodotta ed aggiornato direttamente nell'ambito delle attività ordinarie di Città sicure, il che garantisce una discreta affidabilità rispetto agli aggiornamenti. Il sito contiene in maniera più sintetica lo stesso tipo di documentazione offerta con questo Quaderno.

E' in fase di avanzata realizzazione una

LA BANCA DATI E LA DOCUMENTAZIONE SU CARTA

banca dati informatizzata dedicata prioritariamente alla custodia e manutenzione: a) di tutti i dati di base acquisiti con il complesso delle ricerche che fanno riferimento



a Città sicure; b) dei dati originali Istat sulla criminalità di interesse regionale. E' la prima volta che tali dati vengono resi compiutamente disponibili dall'Istat con un accordo operativo che coinvolge il Servizio informativo e statistico della regione, la sede regionale dell'Istat e l'Istat nazionale; c) di tutte le tavole e grafici elaborati nell'ambito di Città sicure; d) dei testi pubblicati sul bimestrale e sui Quaderni di Città sicure.

L'aver garantita una sostanziale omogeneità tecnico-metodologica nell'attività di ricerca e nell'elaborazione dei dati Istat consente l'utilizzo e il riutilizzo integrato di tutta la base conoscitiva sia per le attività di ricerca che come supporto conoscitivo per l'azione.

Oltre a questo, è stata man mano raccolta e aggiornata una documentazione sempre più significativa sulle azioni, sulle ricerche empiriche e sulla riflessione scientifica svolta in Italia e a livello internazionale in tema di sicurezza.

Allo stato attuale è stato realizzato, su supporto informatico, un sistema di classificazione adeguato al tema; il prossimo obiettivo è quello di schedare tutto il materiale per garantirne una più facile consultazione e reperibilità. In questo modo la documentazione raccolta potrà essere più facilmente resa disponibile per ogni altro soggetto interessato.



STRUTTURA DI RIFERIMENTO

“Città sicure” è un progetto attivato nel 1994 dalla Presidenza della giunta della Regione Emilia-Romagna.

Nel 1996 è stato costituito l'ufficio “progettazione e documentazione sui problemi

L'ARTICOLAZIONE ORGANIZZATIVA DI “Città sicure”

della sicurezza” quale struttura organizzativa di supporto alle attività sviluppate nell'ambito del progetto.

Queste iniziative rientrano nelle attività della Direzione generale della Presidenza della Giunta.

Nel 1997 le iniziative sulla sicurezza promosse dalla Giunta sono state discusse e approvate dal Consiglio regionale.

La Regione Emilia-Romagna è componente del Forum europeo per la sicurezza urbana.

Presidente: *Antonio La Forgia*

Direttore Generale: *Bruno Molinari*

NUCLEO OPERATIVO DELL'UFFICIO “PROGETTAZIONE E DOCUMENTAZIONE SUI PROBLEMI DELLA SICUREZZA”

Indirizzo: Progetto “Città sicure” c/o

Presidenza della Regione Emilia-Romagna, viale Aldo Moro 52, 40127, Bologna.

Segreteria: tel. 051- 6395178/7; fax 051- 6395943; e-mail: Cittasicure@regione.emilia-romagna.it

Sito internet: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/

Componenti:

Cosimo Braccesi, tel. 051-6395491, è il responsabile del progetto e dell'ufficio;

Valeria Alvisi, tel.051-6395178, è referente per le attività di organizzazione e amministrazione;

Daniela Constantin, tel. 051- 6395177, è referente per la gestione e lo sviluppo delle attività informatiche;

Luciana Pepa, tel. 051-6395422, è referente per il Forum europeo, per le attività di formazione e coordina l'attività redazionale del bimestrale “Progetto Cittàsicure”;

Rossella Selmini, tel. 051- 6395153, è referente per l'attività di ricerca e documentazione.

Redazione di “Cittàsicure”, bimestrale e Quaderni:

Direttore, *Cosimo Braccesi*; Direttore responsabile, *Roberto Franchini*.

Redazione: *Annamaria Bernabè, Olga Cavina, Luciana Pepa, Rossella Selmini*.

Segreteria di redazione: *Valeria Alvisi*.

COMITATO SCIENTIFICO

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

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



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

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

Francesco Cossentino economista. Indirizzo: c/o Regione Emilia-Romagna viale Aldo Moro 52, 40127 Bologna, tel. 051-6395879;

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 (Istituto Cattaneo) 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;

Roberto Merlo psicologo esperto nel campo delle azioni di comunità. Indirizzo: via Marengo 34, 15011 Acqui Terme (Alessandria), tel. e fax 0144-356741;

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 presso vari Istituti di ricerca, Indirizzo: via Pavia 7, 20136 Milano, tel.02-58107218;

Tamar Pitch docente di sociologia del diritto presso l'Università di Camerino. Indirizzo: via del Colosseo 1/d, 00184 Roma, tel. 06-6786614, fax 06-6786614;

Antonio Roversi ricercatore in sociologia presso l'Università di Modena. Indirizzo: vicolo Ottocolonne 3, 40100 Bologna, tel.051-222250;

Carminè 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**

Alessandro Baratta docente presso l'Università di Saarbrücken (Germania). Indirizzo: Università di Saarlandes, 6600 Saarbrücken (Germania), tel 0681-3023153, fax 0681-3024510;

Enzo Cicone ricercatore, consulente della Commissione antimafia. Indirizzo: via Barison 74 scala f, 00142 Roma, tel. 06-5191795;

Mauro Famigli comandante della Polizia municipale di Modena. Indirizzo: c/o Polizia Municipale, via Amendola 152, 41100 Modena, tel.059-342828, fax 059-342901;

Marco Ricci ricercatore rappresentante dell'Istat. Indirizzo: c/o Istat, regione Emilia-Romagna, galleria Cavour 9, 40124 Bologna, tel. 051-268733, fax 051-221647;

Giovanni Sacchini esperto dell' Ufficio statistica della Regione Emilia-Romagna. Indirizzo: Viale Silvani 4/3, 40122 Bologna tel. 051-284893, fax 051-284472;

Roberto Sgalla dirigente della Polizia di stato. Indirizzo: c/o Fondazione Marrazzo piazza Esquilino 5, 00185 Roma, fax 06-4828253.



**“BOLOGNA SICURA,
VIVERE INSIEME
LA CITTÀ”**

Indirizzo: c/o Osservatorio Epidemiologico,
Via S. Isaia 90, cap. 40123 Bologna; tel.
051-554141, fax 051-550406.

**I REFERENTI
NELLE CITTÀ**

Responsabile politico: *Lalla Golfarelli*,
Assessora alla sicurezza e Presidente della
Sezione italiana del Forum europeo per la sicu-
rezza urbana, tel. 051-203751, fax 051-203793.

Dirigente di riferimento: *Franca Farinatti*,
tel. 051-203731, fax 051-203793.

Responsabile scientifico del progetto:
Roberto Merlo, tel. 051-554141, fax 051-
550406.

Referente per la Sezione italiana del Forum:
Nicoletta Ratini, tel. 051-554141, fax 051-
550406.

Collaboratori: *Stefano Bonora, Vincenzo
Castelli, Lorenza Maluccelli, Fabio Stampini*,
tel. 051-554141, fax 051-550406

Raccordo con la PM: *Giovanni Finarelli*, tel.
051- 266626, fax 051- 203797.

**“PROGETTO PER
MODENA CITTÀ
SICURA”**

Indirizzo: Comune di Modena, Piazza
Grande 5, cap. 41100 Modena; tel. 059-
206111, fax 059-206620.

Responsabile politico: *Giuliano Barbolini*,

Sindaco di Modena e componente il
Comitato esecutivo del Forum europeo per la
sicurezza urbana, tel. 059-206420, fax 059-
206620.

Dirigente di riferimento e responsabile del
progetto: *Teresa Severini*, tel. 059-206420,
fax 059-206620.

Coordinatore scientifico del Comitato tecni-
co: *Antonio Roversi*, tel. 051-222250, fax
059-417947.

Collaboratori: *Giovanna Rondinone*, tel. 059-
206422, fax 059-206620.

Raccordo con la PM: *Mauro Famigli*,
Comandante del corpo, tel. 059-342828, fax
059-342901.

“REGGIO SICURA”

Indirizzo: Comune di Reggio Emilia Piazza
Prampolini 1, cap. 42100 Reggio Emilia;
tel. 0522-456111, fax 0522-456645.

Responsabile politico: *Antonella Spaggiari*,
Sindaco di Reggio Emilia,
tel. 0522- 456212, fax 0522-456645.

Dirigente di riferimento: *Sirte Cornioli*, tel.
0522-456744, fax 0522-436747.

Responsabile del progetto: *Luigi Chiais*, tel.
0522-456962, fax 0522-436747.

Consulenza scientifica: *Dario Melossi*, tel.
051-236520, fax 051-231432.

Raccordo con la PM: *Maria Luigia Raineri*,
tel. 0522-456905/3, fax 0522-456927.

“S. LAZZARO SICURA”

Indirizzo: Comune di S. Lazzaro Piazza
Bracci 1, cap. 40068 (Bo); tel. 051-6228121,
fax 051- 6228298.

Responsabile politico: *Augusto Baietti*,
Assessore alla sicurezza, tel. 051-6228170,
fax 051- 6270658.



Dirigente di riferimento: Patrizia Verrusio, Comandante della Polizia municipale, tel. 051-6228121, fax 051- 6228298.
Consulenza scientifica: Rossella Selmini, tel. 051- 6395153, fax 051- 6395943.

I REFERENTI NELLE ALTRE CITTÀ

Piacenza

Carla Antonini, Assessora alla qualità e alla vigilanza urbana, tel. 0523-492576, fax 0523- 334269.

Renza Malchiodi, tecnico di PM in staff all'Assessora, tel. 0523-714597, fax 0523-714521.

Elena Vezzulli, Comandante della Polizia municipale, tel. 0523-714507, fax 0523-714521.

Parma

Danilo Amadei, Assessore alle politiche sociali, tel. 0521-218571, fax 0521- 285895.

Katia Boni, tecnico di area sociale in staff all'Assessore, tel. 0521-238413, fax 0521-281577.

Ferrara

Vainer Merighi, Assessore alla viabilità, commercio e vigilanza urbana, tel. 0532-207820, fax 0532-239389.

Gianluca Carpanelli, tecnico di PM, tel. 0523-766111, fax 0532-762469.

Ravenna

Renza Bortolotti, tecnico delle pari opportunità, tel. 0544-482400, fax 0544-482417.

Corrado Ugoccioni, tecnico di PM, tel. 0544-482902, fax 0544-482900.

Rimini

Giuseppe Chicchi, Sindaco di Rimini, tel. 0541-704307, fax 0541-704338.

Domenico Gallo, Comandante della Polizia municipale, tel. 0541-22666, fax 0541-704138.

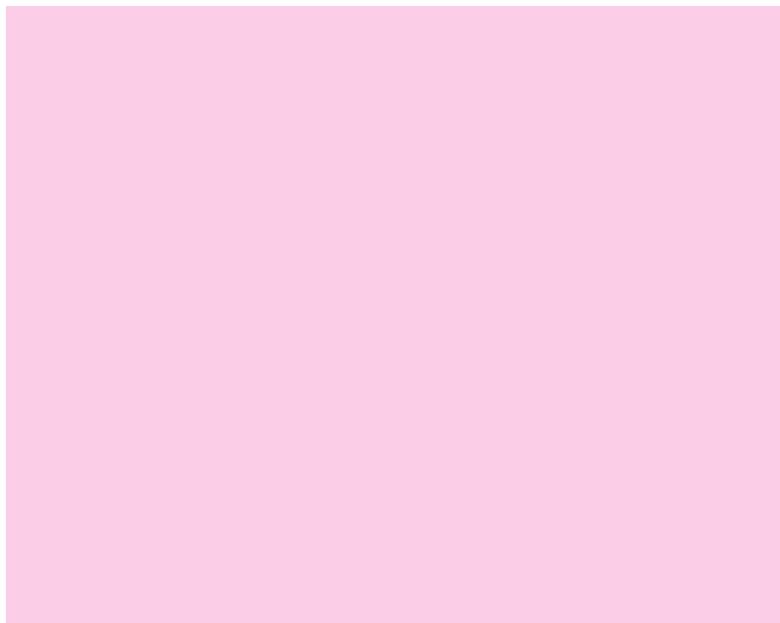


Cittàsicure

1997 - 2° EDIZIONE
IL PROGETTO
I RIFERIMENTI
LE ATTIVITÀ

di
Cosimo Braccesi

A cura dell'Ufficio progetti e documentazione sui problemi della sicurezza



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: *Antonio La Forgia*
Direttore generale: *Bruno Molinari*
Responsabile di progetto: *Cosimo Braccesi*
Coordinatore scientifico: *Massimo Pavarini*