
QUADERNI DI
Cittàsicure



QUADERNI DI
Cittàsicure

**A cura
della Presidenza della Giunta
della Regione
Emilia-Romagna**

Presidente: Vasco Errani
Direttore generale: Bruno Molinari
Responsabile promozione e sviluppo
delle politiche di sicurezza: Cosimo Braccesi

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

 Regione Emilia-Romagna



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



POLITICHE
E PROBLEMI
DELLA SICUREZZA
IN EMILIA-ROMAGNA

**SESTO RAPPORTO
ANNUALE 2000**

Prima parte

A CURA
DELL'UFFICIO PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE POLITICHE DI SICUREZZA
REGIONE EMILIA-ROMAGNA



La stesura del presente Rapporto è stata coordinata da **Cosimo Braccesi, Giovanni Sacchini e Rossella Selmini.**

I singoli capitoli sono stati curati da: Cosimo Braccesi, Milena Chiodi, Giovanni Sacchini, Rossella Selmini.

L'appendice documentale è stata curata da Annalisa Orlandi.

Il capitolo dedicato al profilo statistico della delittuosità è stato realizzato con la collaborazione delle Prefetture dell'Emilia-Romagna e del Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno. Le elaborazioni dei dati relativi all'Emilia-Romagna sono state curate da Leonardo Bogani, mentre Valerio Vanelli e M. Elisabetta Luciani hanno collaborato a quelle del capitolo 4.

Si ringraziano per la loro disponibilità i 156 sindaci che hanno risposto al questionario qui utilizzato per il capitolo 3.

Si ringraziano inoltre per la loro disponibilità i sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto al questionario sulle azioni locali per la sicurezza.



Sommario

- [7]** : **Presentazione**
: *(Vasco Errani)*
- [11]** : **Introduzione**
: *(Cosimo Braccesi)*
- [25]** : **PARTE PRIMA:
IL QUADRO GENERALE
DELL'EMILIA-ROMAGNA**
- [27]** : **Il profilo statistico della delittuosità**
: *(Giovanni Sacchini)*
: 1. Le denunce nel 1999 – 2. Andamento regionale
: e andamento nazionale
- [43]** : **Le opinioni dei cittadini**
: *(Giovanni Sacchini)*
: 1. La sicurezza come problema sociale – 2. La sicurezza
: a livello locale – 3. La vittimizzazione – 4. I comportamenti
: di autotutela e le paure – 5. Gli orientamenti punitivi –
: 6. Le opinioni sui cittadini stranieri in Italia – 7. Nota
: metodologica e fonti
- [67]** : **Le valutazioni dei sindaci**
: *(Milena Chiodi)*
: 1. Lo strumento di rilevazione e il campione di rispondenti –
: 2. Le variazioni dei fenomeni – 3. Le aree problematiche
: e l'agenda dei sindaci – 4. I fenomeni legati all'insicurezza
: urbana
- [83]** : **Quindici anni, duecentomila denunce:
i furti in appartamento nel periodo
1984-1999**
: *(Giovanni Sacchini)*
: 1. Il reato più temuto – 2. Il periodo 1984-1999 –
: 3. I capoluoghi – 4. Gli altri comuni – 5. Localizzazione
: della crescita – 6. Gli ultimi anni (1996-1999) – 7. Come
: e quando operano gli autori dei furti – 8. I danni economici
: subiti dalle famiglie

**[107] : PARTE SECONDA:
: APPROFONDIMENTI SULLE
: AZIONI E LE POLITICHE DI
: SICUREZZA IN EMILIA-ROMAGNA**

**[109] : Le azioni regionali di sostegno
: alle politiche locali per la sicurezza**

(Cosimo Braccesi, Rossella Selmini)

- 1. Premessa – 2. Il sistema di contribuzione individuato dalla Regione Emilia-Romagna – 3. I contributi “ordinari” per azioni di miglioramento della sicurezza – 4. I “progetti-pilota” – 5. Schede sintetiche dei progetti approvati nell’anno 1999 per azioni di miglioramento della sicurezza

**[131] : Le politiche delle città
: dell’Emilia-Romagna
: per la prevenzione e la sicurezza**

(Milena Chiodi, Rossella Selmini)

- 1. Premessa – 2. Le attività per la sicurezza e la prevenzione nelle città capoluogo – 3. Le caratteristiche dei progetti per la sicurezza nelle città non capoluogo – 4. Le attività avviate all’interno di progetti strutturati – 5. Le attività in assenza di progetti – 6. Alcune considerazioni conclusive

**[147] : Gli strumenti per la realizzazione
: di politiche integrate di sicurezza**

(Cosimo Braccesi)

- 1. Premessa – 2. I Comitati provinciali per l’Ordine e la sicurezza pubblica – 3. Dai protocolli ai contratti di sicurezza – 4. Il contributo dell’Emilia-Romagna

[153] : ALLEGATI AGLI APPROFONDIMENTI

[155] : Premessa agli allegati

- Allegato n. 1) *Legge regionale 3/99* – Allegato n. 2) *Approvazione delle linee di indirizzo relative agli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza* – Allegato n. 3) *Delibera della Giunta Regionale n. 1073 del 2000* – Allegato n. 4) *Delibera n. 269 del 2000* – Allegato n. 5) *Intesa istituzionale di programma* – Allegato n. 6) *Protocollo e contratto di sicurezza della Città di Modena* – *Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome*

[235] : ALLEGATI

[236] : Quaderni pubblicati

**[239] : Ufficio Promozione e sviluppo delle
: politiche di sicurezza**



Presentazione

Vasco Errani, Presidente della Regione Emilia-Romagna

Lo scorso anno, con il Rapporto del 1999, abbiamo completato, dopo un lavoro di cinque anni, la prima fase dell'iniziativa regionale sulla sicurezza.

Una iniziativa caratterizzata dalla volontà di promuovere una più attenta valutazione dei fenomeni di insicurezza presenti nelle città emiliano-romagnole e, nello stesso tempo, dalla volontà di individuare un corpo di idee adatte a promuovere moderne politiche di sicurezza urbana.

Con questo sesto Rapporto, che cambia in modo significativo nei contenuti, siamo già infatti in una nuova fase, quella della realizzazione di politiche attive per la sicurezza; una fase iniziata nella primavera del 1999 con l'approvazione della legge di "Riforma del sistema regionale e locale", che incorpora anche le politiche per la sicurezza.

La sicurezza è stato uno dei primi problemi affrontati dalla nuova Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Un segno anche questo dell'importanza che esso ha per le Città e le comunità regionali. Abbiamo lavorato, prima, ad una intesa fra le Regioni, poi, con il Governo. E l'intesa è stata trovata sia sul ruolo da assegnare alle Regioni che sullo strumento.

Un ruolo, abbiamo scritto, di "promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale" da realizzarsi anche con la "costituzione di un Comitato istituzionale regionale" che abbia la capacità di incidere effettivamente sull'individuazione delle priorità e sull'organizzazione delle risposte.

È lo stesso ruolo che la nostra stessa legge regionale ci assegna. Una convergenza che ci permetterà di avanzare più speditamente nella sperimentazione e nel perfezionamento di quel sistema di collaborazione permanente fra Governo regionale e Autorità di pubblica sicurezza che abbiamo avviato alla fine della scorsa legislatura.

Mi riferisco alle quattro aree di collaborazione in materia di sicurezza previste dall'Intesa istituzionale di programma che la Regione ha firmato con il Governo, che si devono tradurre entro la fine dell'anno in progetti operativi. Mi riferisco, inoltre, alla Conferenza regionale sulla sicurezza che abbiamo istituito



d'intesa con il Prefetto coordinatore della nostra Regione e che ora, alla luce delle intese nazionali, dovrà assumere un ruolo più definito e una più marcata operatività.

Tutto questo nel quadro di un'affermazione che abbiamo fatto più volte in questi mesi e che non pensiamo di dover cambiare con la nascita delle nuove Regioni: l'affermazione secondo cui una politica regionale sulla sicurezza è utile solo se è utile per le sue Città.

Dunque nessuna "concorrenza" con le città, ma, anche, nessuna attesa passiva. Va in questo senso, d'altronde, la scelta di mantenere le politiche della sicurezza nella diretta responsabilità del Presidente della Regione.

Vogliamo infatti assolvere ad un ruolo forte di sostegno alle città. Vogliamo impegnarci per creare le migliori condizioni possibili per un'efficace collaborazione fra Sindaci e Autorità di pubblica sicurezza; fra servizi locali e servizi di polizia dello stato. Vogliamo dedicare un'attenzione particolare ad evitare che l'iniziativa delle Città si riduca, anche involontariamente, a spostare i problemi, anziché affrontarli.

Vanno d'altronde in questa direzione tutte le iniziative che abbiamo avviato in questi primi mesi di governo.

Entro l'anno avvieremo a finanziamento i "progetti pilota sulla sicurezza" e, per il secondo anno, i progetti di miglioramento della sicurezza che città ed associazioni hanno messo a punto nei mesi scorsi, e per i quali sono stati destinati in tre anni circa 43 miliardi.

Continueremo anche il lavoro di ricerca e di approfondimento tematico fin qui realizzato e senza il quale non avremmo sviluppato tante iniziative concrete.

Rientra in quest'ambito l'obiettivo di costruire, con le Città della nostra regione e con il Dipartimento della pubblica sicurezza, un sistema informativo integrato sui fenomeni di insicurezza, utile per decidere insieme cosa fare e, poi, per farlo. Si tratta d'altronde di una delle quattro aree di collaborazione individuate con l'Intesa istituzionale di programma.

Il terzo impegno che assumiamo, è quello di contribuire a passare dalle parole ai fatti in un campo disseminato di dichiarazioni positive, ma assai povero di esperienze: quello della sperimentazione di un "agente di quartiere", parte integrante della Polizia municipale e, allo stesso tempo, inserito



in quel sistema integrato di sicurezza che ci siamo impegnati a promuovere. Sperando naturalmente che questo possa essere utile per una più ampia iniziativa a scala nazionale.

Ci ripromettiamo di definire al più presto il progetto e di iniziare la sua sperimentazione già nel prossimo anno facendo perno sulla Scuola regionale di polizia locale, che la Regione ha promosso, ma che ha coerentemente affidata in gestione alle Città.

Fin qui il nostro programma di lavoro per prossimi mesi.

Ora, qualche osservazione sulle politiche nazionali di sicurezza, dal punto di vista della sicurezza delle città. Stiamo infatti assistendo ad un processo un po' tumultuoso di riorganizzazione delle Forze di polizia e, per altri versi, di ridefinizione delle carriere e del ruolo dei Prefetti, che non ci può vedere estranei. Crediamo di poter affermare che la caratteristica di questo processo, nel suo insieme, sia quella di rafforzare ulteriormente la dimensione verticale di ciascuna di queste organizzazioni; il che probabilmente apre anche la strada a processi di modernizzazione e di maggiore efficienza operativa interna, ma certo con limiti di autoreferenzialità e di capacità di operare in modo integrato.

Serve un nuovo equilibrio e le nuove Regioni, i Sindaci e le stesse Polizie locali possono contribuire fortemente ad un sistema della sicurezza pronto ed efficace.

In questo senso l'idea di una riorganizzazione delle forze di polizia su due livelli, nazionale e regionale, non ha in se niente di eversivo e può essere tranquillamente discussa partendo dai dati di fatto e dalle esigenze concrete delle comunità.

Quello che non è concretamente possibile è pensare di attribuire il primo compito, quello di polizia nazionale, ad una polizia militare, i carabinieri, e ricavare le risorse per il secondo, quello di polizia regionale, dallo smembramento della polizia ad ordinamento civile, la polizia di stato.

E abbiamo anche chiarito, proprio nella discussione che ha impegnato la Conferenza dei Presidenti, che nessuno pensa di realizzare una Polizia regionale sottraendo alle Città le loro Polizie locali, per accorparle.

Se vogliamo fare passi avanti abbiamo però bisogno di una forte e visibile iniziativa politica verso il Parlamento e il Governo. Troppo forte è infatti il rischio di una differente percezione dei problemi fra chi ha responsabilità dirette verso le comunità locali



e chi ha responsabilità generali di governo del paese. La stessa intesa di massima raggiunta dalle Regioni con il Governo, può esaurirsi rapidamente nei suoi effetti, se non è fortemente sostenuta.

Per questo, al momento dell'insediamento del nuovo Governo regionale, ci siamo dati come obiettivo quello di elaborare un progetto di legge nazionale che dia sostegno giuridico e strumenti per lo sviluppo di quel "sistema integrato di sicurezza delle città" e delle Regioni che è, oramai, obiettivo condiviso da tutti.

Una legge che dovrebbe definire i poteri dei Sindaci e dei Presidenti delle Regioni nelle politiche di sicurezza, gli strumenti di concertazione con il Governo e con le Autorità di pubblica sicurezza, la cooperazione permanente fra le Forze di polizia dello stato e le Polizie municipali. Un modo questo per rilanciare in modo coerente anche la discussione della legge quadro sulla polizia locale, figlia di un'altra stagione, e irrimediabilmente invecchiata nei contenuti, in questi anni di discussione parlamentare.

Per questo abbiamo lavorato già in questi mesi con altre Regioni e Città, nell'ambito del Forum italiano per la sicurezza urbana, alla definizione dei principi generali che vorremmo mettere alla base di questa iniziativa.

Pensiamo ad una proposta condivisa dalle Regioni, predisposta in accordo con le Città, da inviare al Parlamento. Se ciò sarà possibile, è difficile pensare che una simile iniziativa, assunta da più Regioni e dalle loro Città, non lasci il segno.



Introduzione

di *Cosimo Braccesi*

Questo Rapporto, il sesto, può essere considerato anche il primo di una seconda serie, e per più di una ragione.

È, per la prima volta, anche un rapporto di attività oltre che un rapporto sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna, e questo coerentemente con il consolidarsi di una nuova fase dell'iniziativa regionale sulla sicurezza.

Se dal '94 al '98 ci siamo prevalentemente dedicati alla costruzione dei "riferimenti", conoscitivi, culturali e sperimentali, di una nuova politica, oggi, con la nuova legislatura regionale, stiamo entrando a vele spiegate nella costruzione, per gradi, di una vera e propria politica attiva della sicurezza con l'obiettivo di promuovere e realizzare quel "sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale" che la Regione si è posta con legge come obiettivo proprio.

Credo che riepilogare la sequenza temporale delle iniziative assunte dalla Regione in diciotto mesi sia il modo migliore per dar conto della svolta intrapresa e dell'accelerazione impressa alle politiche per la sicurezza.

- 26 Aprile 1999, viene approvata definitivamente, in Emilia-Romagna, la legge di "Riforma del sistema regionale e locale" con un capitolo dedicato alle politiche di sicurezza.
- 4 Novembre 1999, il Consiglio regionale approva un atto di indirizzo sulle politiche di sicurezza.
- 23 Novembre 1999, viene approvata dalla Giunta la proposta di bilancio 2000 che destina circa 42 miliardi, nel biennio 2000/2001, a progetti per il miglioramento della sicurezza nelle città della regione.
- 26 Novembre 1999, viene presentato il quinto Rapporto annuale sui problemi della sicurezza.
- 15 Dicembre 1999, si riunisce, per iniziativa del Presidente della Regione e del Prefetto coordinatore per l'Emilia-Romagna, la prima conferenza regionale sulla sicurezza.
- 30 Dicembre 1999, vengono erogati, sul bilancio del '99, i primi dodici contributi "ordinari" a favore di amministrazioni locali e i primi sette a favore di associazioni per iniziative sulla sicurezza.



- 11 Gennaio 2000, il Presidente della Regione incontra il Direttore generale del Dipartimento della pubblica sicurezza, Fernando Masone.
- 22 Febbraio 2000, viene approvata la direttiva per la presentazione dei “progetti pilota sulla sicurezza”, alla scadenza del 30 giugno i progetti presentati sono 16.
- 14 Marzo 2000, la Regione partecipa alla seduta di insediamento della Commissione del Ministero dell’Interno per il monitoraggio dei Protocolli Sindaci – Prefetti.
- 23 Marzo 2000, il Presidente della Regione ed il Presidente del Consiglio firmano un’Intesa istituzionale di programma che individua quattro aree di collaborazione nel campo della sicurezza.
- 22 Maggio 2000, all’atto della costituzione della nuova Giunta regionale viene individuata una delega specifica per le politiche della sicurezza che il Presidente mantiene nella propria diretta responsabilità.
- 7 Giugno 2000, viene costituita la “Scuola regionale specializzata di polizia locale S.r.L.” promossa dalla Regione e gestita da una società consortile formata da dieci Città.
- 15 Giugno 2000, la nuova Conferenza dei Presidenti delle Regioni approva un primo documento in materia di sicurezza e concorda con il Governo la costituzione di un Tavolo permanente di confronto, con la partecipazione dell’Emilia-Romagna.
- 20 Giugno 2000, la Regione Emilia-Romagna e il Forum italiano per la sicurezza urbana stipulano una convenzione con la quale la Regione assume la funzione di segreteria tecnica dell’associazione.
- 4 Luglio 2000, viene approvato il bando per i contributi “ordinari” anno 2000; alla scadenza del 15 settembre i progetti presentati sono 63 da parte di amministrazioni locali e 19 da parte di associazioni.
- 18 Settembre 2000, la Regione, in funzione di segreteria tecnica del Forum italiano per la sicurezza urbana, partecipa, al Ministero dell’Interno, ai lavori del Comitato tecnico ristretto per individuare le linee guida dei Contratti di sicurezza.
- 29 Settembre 2000, il Presidente della Regione incontra il nuovo Direttore generale del Dipartimento della pubblica sicurezza, Gianni De Gennaro.
- 19 Ottobre 2000, iniziano gli incontri Regione – Dipartimento della pubblica sicurezza per la definizione, entro il 23 dicembre,



delle “convenzioni” attuative dell’Intesa istituzionale di programma.

- 23 Ottobre 2000, si avvia l’iter per la costituzione del nuovo Comitato scientifico regionale.

.....

- 16 Novembre 2000, viene insediato il nuovo Comitato consultivo per la polizia locale.
- 27 Novembre 2000, viene presentato il sesto Rapporto annuale sulle politiche e sui problemi della sicurezza.

Forse adesso è più chiaro perché il Rapporto annuale sui problemi della sicurezza è diventato un Rapporto sui “problemi e sulle politiche” e perché il progetto “Città sicure” si trasforma in attività permanente di “promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza”.

Un secondo elemento di discontinuità rispetto ai Rapporti precedenti riguarda, invece, gli autori. I primi cinque Rapporti sono stati, infatti, il prodotto collettivo del Comitato scientifico che ha operato dall’estate del ’94 all’estate del ’99, mentre quest’ultimo è il prodotto “autarchico” del gruppo di collaboratori regionali che si dedicano allo sviluppo delle politiche della sicurezza, ma che a quel Comitato devono molto di quanto hanno appreso in tanti anni di lavoro in comune.

Fatta questa premessa mi avvio a proporre qualche considerazione generale stimolata dalla lettura dei capitoli che seguono, del volume di approfondimento su un quinquennio di “politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane”, degli ultimi quattro Quaderni di Cittàsicure dedicati all’immigrazione e alla differenza di genere. Pertanto, nelle pagine che seguono, i lettori non troveranno una di quelle utilissime sintesi e interpretazioni dell’insieme dei materiali di ricerca presentati, a cui ci ha abituato Massimo Pavarini nei cinque anni precedenti. Per quest’anno si rimanda, infatti, direttamente alla lettura del Rapporto.

* * *

Anche se non è necessariamente il dato di conoscenza più significativo il primo elemento da sottolineare è la diminuzione, nel 1999, delle denunce di reato nella nostra regione. Calano a scala regionale tutti i reati predatori, dalle rapine ai furti in



abitazione, dagli scippi ai borseggi, con le sole eccezioni dei furti d'auto, che rimangono costanti, e delle lesioni dolose che, invece, aumentano in maniera significativa. E siccome ci siamo convinti, ragionando sui contenuti dei cinque Rapporti precedenti, che l'andamento delle denunce dei reati a carattere predatorio, pur con tutti i suoi limiti, può essere considerato, specie per grandi aggregati, un indicatore attendibile del fenomeno reale sottostante, dobbiamo necessariamente concludere che questo tipo di reati sono effettivamente diminuiti nella nostra regione.

Questo dato è ancor più significativo se si considera: a) che in Emilia-Romagna le denunce di reato sono cresciute ininterrottamente dalla metà degli anni '80 fino al 1998, mentre nel resto d'Italia si assisteva ad una loro forte flessione nel quinquennio '92/'96, il che ha posto la nostra regione in controtendenza rispetto al quadro nazionale per una gran parte degli anni '90; b) che questo miglioramento, che si riferisce proprio alle città maggiormente colpite dai fenomeni di criminalità predatoria (Reggio, Modena Bologna, Rimini), non avviene a scapito dei comuni limitrofi, che migliorano anch'essi la loro posizione; non abbiamo cioè avuto, almeno finora, il temuto "spostamento" dei fenomeni di criminalità diffusa dal territorio urbano a quello provinciale; c) per la prima volta, da molti anni, la situazione regionale migliora rispetto all'insieme del territorio nazionale (soprattutto rapine, comprese quelle in banca, e borseggi).

Nel Rapporto presentiamo, inoltre, un capitolo di approfondimento sui furti in appartamento, che risultano essere di gran lunga il reato più diffuso in regione.

Tutto questo mi suggerisce due considerazioni. La prima riguarda la difficoltà di appropriarsi di questo risultato positivo. Vorremmo certo affermare anche noi, come fanno altri con riferimento alla propria città, che questo risultato è il frutto dell'intensità con cui la Regione promuove, proprio dall'inizio del '99, una politica attiva della sicurezza, ma sappiamo che non è così o, meglio, sappiamo di non saperlo.

Non a caso in altri paesi europei è stata data grande enfasi, e sono state destinate ingenti risorse, alla valutazione delle azioni di miglioramento della sicurezza, anche per sapere quali sono utili e quali no. In Italia se il Sindaco di una città, che non sia



capoluogo di provincia, vuole semplicemente conoscere gli andamenti delle denunce di reato nel suo Comune, scoprirà presto che non esiste autorità pubblica in grado di rispondere alla sua domanda.

Sono questi alcuni dei motivi che dovrebbero suggerire a tutti grande prudenza nella comunicazione pubblica: politica, istituzionale e giornalistica. Insomma, descriviamo i fatti, descriviamoli bene, ma evitiamo di trarne conclusioni affrettate.

La seconda considerazione riguarda la fame di conoscenza che abbiamo per poter agire razionalmente e, possibilmente, efficacemente. Per più di un decennio si è preso come reato simbolo della criminalità urbana lo “scippo”, l'unico reato che nello stesso periodo diminuiva costantemente e omogeneamente su tutto il territorio nazionale. Solo ora i dati man mano accumulati, letti e interpretati, hanno fatto emergere il tema dei furti in appartamento nella loro reale dimensione.

In tutta sincerità non sappiamo quanto un più razionale sistema di controllo del territorio abbia efficacia preventiva nei confronti della criminalità o incida positivamente in termini di rassicurazione dei cittadini. Ma certo nessuno imposterebbe un “piano traffico” senza sapere quanti mezzi sono in circolazione e come si distribuiscono, nell'arco della giornata, della settimana e dell'anno, sul territorio di una città. E allora, perché questa necessità non risulta altrettanto evidente per i fenomeni di criminalità, inciviltà e disordine urbano diffuso?

È per questo che attribuiamo, ancor più di ieri, importanza all'attività di ricerca, alla documentazione, alla formazione. È proprio quando si comincia ad agire, e lo si fa in nome di una comunità, che occorre conoscere, prevedere, valutare gli effetti della propria azione.

* * *

Per la prima volta pubblichiamo un Rapporto sulle “politiche” oltretutto sui “problemi” della sicurezza. È dunque l'occasione giusta per cercare di definire meglio, alla luce dell'esperienza di questi anni, qual è l'approccio e il campo di azione dei nostri interventi sulla sicurezza. Non si tratta dunque di una definizione formale, “scientifica”, quanto piuttosto della necessità di rendere trasparenti i punti di riferimento del nostro agire, in maniera che li



si possa apertamente discutere. Mi scuso quindi preventivamente per l'inevitabile, e un po' confusa, invasione in un campo che merita ben altro rigore scientifico.

La prima evidenza è che il campo di azione primario dei nostri interventi è lo spazio pubblico delle città, compreso lo spazio privato di uso pubblico. Con due avvertenze di cui siamo consapevoli. Che la sicurezza soggettiva delle donne nello spazio pubblico urbano è fortemente correlata anche all'autonomia e alla percezione di sicurezza che sperimentano nello spazio privato. Che le distorsioni, gli inquinamenti e le illegalità che si producono nello spazio virtuale delle transazioni economiche e finanziarie e nella sfera pubblica incidono fortemente sulla qualità complessiva di questo spazio. Di entrambe dunque non ci possiamo disinteressare nello sviluppare politiche attive di sicurezza.

Se guardiamo, invece, il problema dal punto di vista dei fenomeni sociali che sono al centro delle nostre politiche di sicurezza, non c'è dubbio che ci occupiamo prioritariamente, da un lato, di quel "continuum" costituito dai fenomeni di criminalità, di inciviltà, di conflitto e di disordine urbano diffuso, dall'altro, dell'insicurezza soggettiva, che, insieme, condizionano un uso libero, e per tutti, degli spazi pubblici. Aggiungo, per non creare equivoci, che in quel "continuum" ricomprendiamo anche tutti quei fenomeni che nascono nello spazio pubblico, ma che prendono di mira lo spazio privato, come i furti in appartamento o i danneggiamenti dell'abitazione.

L'obiettivo delle politiche di sicurezza diventa così, da un lato, quello di ridurre la frequenza e l'intensità di tutti questi fenomeni, dall'altro quello di aumentare la percezione soggettiva di sicurezza. E qui possono essere fatte tendenzialmente due scelte che si fondano su due diversi assunti.

Una prima scelta focalizza la sua attenzione sugli attori della criminalità e della devianza, sul presupposto, più o meno esplicito, che ci sia un nesso diretto tra le caratteristiche degli autori di reato o degli atti di inciviltà, la probabilità per il resto della popolazione di subirne le azioni e l'insicurezza soggettiva. Ne conseguono politiche di sicurezza incentrate quasi esclusivamente sugli autori di reato, sull'ampliamento dei comportamenti identificati come reati, sulla limitazione della libertà dei



gruppi a cui appartengono gli autori di reato, sull'aumento dei periodi di privazione della libertà; nella convinzione che questi interventi producano, di per sé, una riduzione della vittimizzazione e della percezione di insicurezza.

La seconda scelta, che è quella che abbiamo praticato, parte invece dal presupposto, per noi suffragato dalle ricerche di tutti questi anni, che questa catena causale (autore – vittima – insicurezza), che certo esiste nel caso singolo, si spezza quando passiamo da questo ai fenomeni generali oggetto delle politiche pubbliche. Per questo pensiamo che meritino uguale attenzione anche le vittime reali o potenziali, lo studio del contesto territoriale nel quale si addensano i fenomeni più negativi, oltre, naturalmente alle caratteristiche e alle motivazioni degli autori.

Per questo riteniamo che le politiche di sicurezza urbana, per essere efficaci, debbano essere articolate ed integrate; debbano, cioè, essere politiche specifiche volte a ridurre, di volta in volta, la preoccupazione soggettiva, il rischio di vittimizzazione, le inciviltà e la criminalità, ma tutto ciò, in un quadro unitario di valutazione dei diversi aspetti del problema e di individuazione delle priorità.

È per questo, in definitiva, che produciamo da anni un rapporto sulla “sicurezza” e non già un rapporto sulla “criminalità”.

* * *

Fin qui ciò che, in termini di politiche, mi sembra acquisito, se analizzato alla luce dell'esperienza maturata in questi anni.

Molto più difficile e ancora incerta è invece la risposta ai problemi, alle criticità e alle suggestioni positive che emergono dagli ultimi lavori di ricerca giunti a pubblicazione nei Quaderni di Cittàsicure: mi riferisco alle due ricerche sull'immigrazione, di Dario Melossi, Maria Merelli e Maria Grazia Ruggerini, alla ricerca sul rapporto fra sicurezza e genere, di Tamar Pitch e Carmine Ventimiglia, e alle note redazionali di Massimo Pavarini. Anche se proprio da queste ricerche giungono indicazioni assai utili per le “politiche”.

Mi limito a citare problemi e possibili risposte, per come li ho percepiti, nella speranza che questo spinga altri a verificare direttamente, sul testo completo, le poche osservazioni che propongo.

Dalla ricerca di Dario Melossi, su multiculturalismo e sicurezza in



Emilia-Romagna, emerge una situazione fortemente a rischio, ma non ancora compromessa. Il rischio riguarda il processo di costruzione dello “straniero” come “nemico”, che è risultato essere in uno stadio assai più avanzato di quanto avremmo sperato. Ma l'importante è che questa ricerca, insieme al problema, ci fornisce anche quella che, a parere di chi scrive, sembra una decisiva indicazione sulla via da seguire.

Infatti, secondo questa ricerca, a parità di ogni altro fattore – la scolarità, le convinzioni politiche, la religione e così via – il pregiudizio si riduce in relazione alla presenza e all'intensità delle relazioni dirette che vengono ad instaurarsi con gli immigrati, “anche quelle negative”, e questo in presenza, nel '98, di un 50% della popolazione regionale che dichiara di “non aver mai avuto” alcuna relazione con gli immigrati.

Questo significa che esiste uno spazio per praticare intensivamente politiche di integrazione sociale e di reciproco riconoscimento culturale senza che queste alimentino, anche nel breve periodo, il radicarsi dei pregiudizi, funzionando anzi come antidoto. Detto con un giuoco di parole, se è una corsa contro il tempo, la corsa è possibile vincerla proprio correndo.

D'altronde, senza attribuirgli il significato e l'onere di essere una prova di quanto detto, la ricerca sull'opinione dei cittadini, giunta con questo Rapporto al suo sesto anno, sembra confermare questa possibilità. Aumentano infatti, in maniera significativa, dal 1999 al 2000, i giudizi positivi sull'immigrazione, mentre si riduce l'incidenza di quelli negativi; il tutto in un contesto che vede aumentare, ed è questo l'importante, di un 6% circa il numero degli emiliano-romagnoli che dichiara di aver avuto esperienza di rapporti diretti, sia positivi che negativi, con gli immigrati.

La seconda indicazione sulle politiche ci viene invece dalla ricerca di Merelli e Ruggerini su sicurezza/insicurezza delle donne migranti; una ricerca che fa, idealmente e praticamente, da ponte tra la prima e la terza, di cui si parlerà tra breve.

Il tema è quello della centralità che possono assumere le donne immigrate nel processo di scambio e di reciproca integrazione con la comunità di arrivo. L'impressione netta, che si ricava leggendo i brani di intervista riportati dalla ricerca, è che ci sia da parte delle donne immigrate un'apertura, una voglia di confrontarsi, una “curiosità” e una disponibilità verso la nuova



società nella quale si sono stabilite, difficilmente riscontrabile fra gli uomini. Senza nascondersi, per questo, l'esistenza di un'area di vera e propria segregazione familiare che non può essere considerata solo un fatto privato.

Ciò che colpisce è che le immigrate indicano con assoluta precisione quali sono i luoghi dello scambio e al tempo stesso della rassicurazione; di più, indicano modi e tempi dello scambio, ovvero come si deve fare per riprodurre situazioni positive partendo dall'esperienza.

Allora il problema da porsi, in termini di politiche, è quello della valorizzazione delle donne immigrate nel processo di costruzione di forme pubbliche di rappresentanza delle comunità immigrate, il che, naturalmente, non viene da solo.

Dell'ultima ricerca mi preme, in questo contesto, richiamare un solo aspetto, tratto dal dialogo ideale che Pitch, nell'introduzione e nelle conclusioni, e Pavarini, nella nota redazionale, intrecciano a proposito degli esiti della ricerca su sicurezza e differenza di genere in alcune città emiliano-romagnole. Naturalmente, da questo punto in poi, la responsabilità del dialogo è tutta di chi scrive, che si è appropriato, per i suoi fini, delle parole di altri. Scrive Pitch:

(...)

“Una questione più complessa è quella dell'uso della nozione di rischio. Il significato originario è la misura delle probabilità che ha un certo evento di accadere e delle conseguenze sia negative che positive di questo accadimento. Rischio non vuol dire dunque pericolo: tuttavia, si è dato nel tempo uno slittamento semantico per cui, viceversa, rischio viene a significare pericolo, anzi, pericolo grave e inaccettabile.

(...)

Innumerevoli ricerche, ormai, documentano che se vi è ancora qualche rilevante differenza nella socializzazione di bambini e bambine, questa ha a che fare con il rapporto con il proprio corpo, la maniera di percepirlo e costruirlo, di disporre con maggiore o minore libertà. Ciò che comporta molte importanti conseguenze: l'interiorizzazione, da parte delle bambine, non solo dell'importanza del proprio aspetto fisico, ma anche e soprattutto della vulnerabilità del proprio corpo, del suo essere



maggiormente esposto di quello maschile all'osservazione, all'oggettivazione, alla espropriazione, infine alla violazione; l'interiorizzazione della necessità di difenderlo, di non metterlo a rischio. Tutte cose che implicano, insieme ad altre, l'interiorizzazione di divieti e censure rispetto alla libertà di movimento nello spazio e nel tempo, l'esposizione a maggiori esortazioni alla prudenza, all'evitazione di rischi. In breve, una limitazione significativa, rispetto ai maschi, del senso e della sostanza della propria autonomia individuale.

(...)

C'è un rapporto stretto tra fiducia e correre rischi. Fidarsi di qualcuno significa rischiare. Sarà tanto più facile rischiare e quindi estendere fiducia quante più risorse si possiedono, perché i costi di un tradimento saranno meno elevati. Ma perché bisogna correre rischi? perché, molto semplicemente, un'eccessiva evitazione dei rischi limita e censura desideri, scelte di vita, possibili innovazioni e sperimentazioni.

(...)

Politiche dirette ad accrescere le possibilità di correre rischi sembrano difficilmente compatibili con misure meramente securitarie: c'è anzi da chiedersi se l'accento sulla sicurezza, per quanto fondato su una prevenzione sociale piuttosto che semplicemente sulla prevenzione del crimine, non sia esso stesso controeffettuale. Sicurezza è termine e concetto che richiama protezione da ed evitazione dei rischi: il suo impiego può spingere alla difesa e alla chiusura, aldilà delle intenzioni e dei progetti che lo informano.

Dovremmo forse rovesciare l'obbiettivo e puntare a politiche che esplicitamente mirino alla produzione di fiducia.

(...)

Al tempo stesso, i/le cittadine devono essere messe in grado di correre rischi, con misure adeguate di politica economica, sociale, culturale. La moltiplicazione di spazi e tempi per il confronto e la discussione pubblica, per l'interazione tra sessi, età, culture diverse è un altro modo per contrastare la tendenza alla chiusura, alla diffidenza, alla paura.

Vi sono misure di prevenzione situazionale che, se prese dentro un contesto progettuale di questo tipo piuttosto che all'interno di una logica di protezione e tutela, sarebbero certo molto utili:



maggior illuminazione stradale, trasporti pubblici più frequenti anche di notte, pulizia delle strade e dei quartieri, creazione di punti di aggregazione in piazze e parchi, interventi sul degrado urbano specialmente nelle periferie.”

Come si vede Pitch ci offre una chiave per problematizzare, ma anche per qualificare ulteriormente le politiche di sicurezza sviluppate in regione, a cui Pavarini oppone una critica, forse eccessivamente pessimistica, ma certo razionalmente fondata:

(...)

“Se la produzione di maggiore sicurezza fondata sulla riduzione di opportunità finisce inevitabilmente per determinare minore sicurezza, allora si comprende l’indicazione verso una strategia della sicurezza che si orienti ad aumentare la fiducia sociale, risorsa quest’ultima che consente di correre maggiori rischi e di godere quindi di maggiori opportunità.

Ma qui sta, a mio avviso, la questione certo irrisolta, ma forse pure irrisolvibile. Come è possibile favorire, oggi, la produzione della risorsa scarsa della fiducia sociale?

È infatti ragionevole ritenere che sia proprio di fronte alla riduzione della fiducia sociale che il tema politico della sicurezza/insicurezza cittadina abbia avuto origine. Per cui, è perlomeno opinabile che si possa addurre come rimedio ciò che in ultima istanza è la causa del male stesso.

(...)

In più occasioni, in questi anni di attività scientifica ho tematizzato la sicurezza cittadina come bene pubblico, con ciò esprimendo un dover essere della stessa, minacciata da possibili derive private. Dopo avere meditato su questo saggio comincio a dubitare della ragionevolezza politica di questo giudizio.

In primo luogo, è innegabile che il passaggio dalla topica dell’ordine pubblico a quella della sicurezza cittadina, implichi un’enfasi sul diritto del cittadino alla sicurezza non più garantito dalla pretesa statale all’obbedienza del diritto, come dire che il diritto alla sicurezza è in sé altro o quantomeno esso non si esaurisce nell’obbedienza dei cittadini alle leggi dello Stato.



(...)

È innegabile che siamo di fronte ad un tentativo di ri-appropriazione della società civile di quanto espropriato con fatica, fin dal suo processo di formazione originaria, dallo Stato. Siamo di fronte quindi ad una valenza privatistica, fortemente antistatualista che evoca scenari di rifeudalizzazione nei rapporti sociali. La sicurezza è quindi tematizzata anche, se non soprattutto, come bene privato.

(...)

Il tema della sicurezza cittadina implica che si apra un perenne conflitto tra vittime e colpevoli. Se io mi sento vittimizzato nel mio diritto di usare la città di notte ciò comporta che tu prostituta, che tu tossicodipendente veniate socialmente definiti colpevoli della mia insicurezza. La mia sicurezza può essere garantita solo dalla maggiore insicurezza – come riduzione di diritti – di altri.

Da queste facili constatazioni, si motiva l'urgenza volontaristica di tematizzare la sicurezza come bene pubblico e pertanto universale ed illimitato. Mi domando, però, se con ciò non rischiamo di fare salva la nostra buona coscienza a scapito del fraintendimento.

(...)

Cosa vuol dire tematizzare la sicurezza cittadina come bene pubblico? O si finisce nuovamente per confondere la sicurezza cittadina con la vecchia nozione di ordine pubblico, ovvero – e l'artificio potrebbe risultare ancora più pericoloso – si conviene che la sicurezza debba essere disegualmente distribuita in ragione del peso politico degli attori in competizione "democratica". Come dire la sicurezza delle maggioranze a scapito delle minoranze. E temo proprio che sia il modo in cui oggi si intenda la distribuzione diseguale della sicurezza."

Che questo sia il "nodo problematico" di quanti si sentono impegnati nella costruzione di una politica democratica della sicurezza, non c'è dubbio. Ma altrettanto non si può dire circa il fatto che esso sia già stato risolto in una direzione piuttosto che in un'altra, almeno per quanto riguarda le azioni concrete di miglioramento della sicurezza, da non confondere con il discorso pubblico sulla sicurezza, avviate dalle città emiliano-romagnole; in particolare per quelle che si avvalgono anche del contributo



economico della Regione e delle quali abbiamo, ovviamente, maggiore conoscenza.

Dall'esame dei primi 19 "progetti ordinari" finanziati nel '99, degli 82 presentati nel 2000 e dei 16 "progetti pilota", sempre di quest'anno, si ricava infatti un certo equilibrio fra azioni di "promozione" della sicurezza e azioni di "prevenzione" della devianza e della criminalità, con una certa prevalenza delle prime. Ma è certo un segnale da interpretare il fatto che, non ostante questo equilibrio, la sicurezza non venga quasi mai tematizzata in funzione del genere; e uso volutamente il termine "interpretare" perché non sempre la tematizzazione al femminile è propedeutica alla promozione della sicurezza.

Non c'è dubbio, invece, che gli interventi di prevenzione della devianza e della criminalità siano, in prima istanza e prevalentemente, interventi volti ad "allontanare" il disordine che producono, senza distinzione fra vittime e vittimizatori, come nel caso della prostituzione e della tossicodipendenza, piuttosto che a ridurre il carico di emarginazione e di violenza che li contraddistinguono. Ma non sempre. Ed anche questo, non è una segnale da trascurare.

Insomma, c'è molto lavoro da fare e un certo spazio per farlo, se si assume la "valutazione" dei risultati, con tutte le sue articolazioni e difficoltà, come una sfida possibile e come criterio effettivo di valutazione critica di politiche che non sono mai date una volta per tutte e che, quando riguardano l'azione istituzionale a favore dei cittadini, non possono mai ridursi a mera propaganda.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



PARTE | PRIMA:
IL | QUADRO | GENERALE
DELL' | EMILIA- | ROMAGNA



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



Il profilo statistico della delittuosità

di *Giovanni Sacchini*

Con questo primo capitolo si vuol dare un quadro dell'andamento statistico di quei reati di cui le Forze dell'ordine (CC, PS e GdF) non solo vengono a conoscenza, ma che segnalano all'Autorità giudiziaria perché quest'ultima valuti l'eventualità di dare avvio ad un'azione penale.

Queste statistiche – definite anche “della delittuosità” – sono registrate su un modello di rilevazione (il c.d. modello 165) elaborato congiuntamente da Istat e Ministero dell'Interno, a cui i dati sono trasmessi dalle Prefetture.

La Regione Emilia-Romagna, che tramite il progetto “Città sicure”, ha potuto contare negli ultimi tre anni sulla disponibilità delle Prefetture a fornire una copia del modello 165, ha raggiunto, nel gennaio di quest'anno, un'intesa con il Dipartimento di pubblica sicurezza (Ministero degli Interni), in virtù della quale si sono potuti recuperare su base informatica i dati relativi alla nostra regione.

Nel ringraziare anche in questa occasione sia le Prefetture che il Ministero dell'Interno, va ricordato che i dati presentati nel successivo paragrafo sono in parte ripresi da una pubblicazione già diffusa lo scorso giugno: si tratta del n. 3 del fascicolo su “Le statistiche della delittuosità nei capoluoghi e nelle province dell'Emilia-Romagna”: tale fascicolo può anche essere consultato *on-line* sul sito web di *Città sicure*.

Sia in quel fascicolo che in questo rapporto, l'attenzione è prevalentemente rivolta ai reati predatori e, anzi, al “più temuto” tra questi reati, ovvero ai furti in appartamento, è dedicato, in un capitolo a parte, un approfondimento che ne esamina l'andamento nell'arco degli ultimi 15 anni.

Il capitolo che segue, oltre a presentare in forma sintetica i dati su questi reati, adotta invece una visione, per così dire, congiunturale, andando a verificare qual è stato l'andamento di alcuni reati nel periodo 1998-1999, sia con riferimento alle città capoluogo che ai restanti comuni delle nove province della regione.



Com'è noto, sono queste le uniche due disaggregazioni territoriali consentite dall'attuale versione del modello 165.

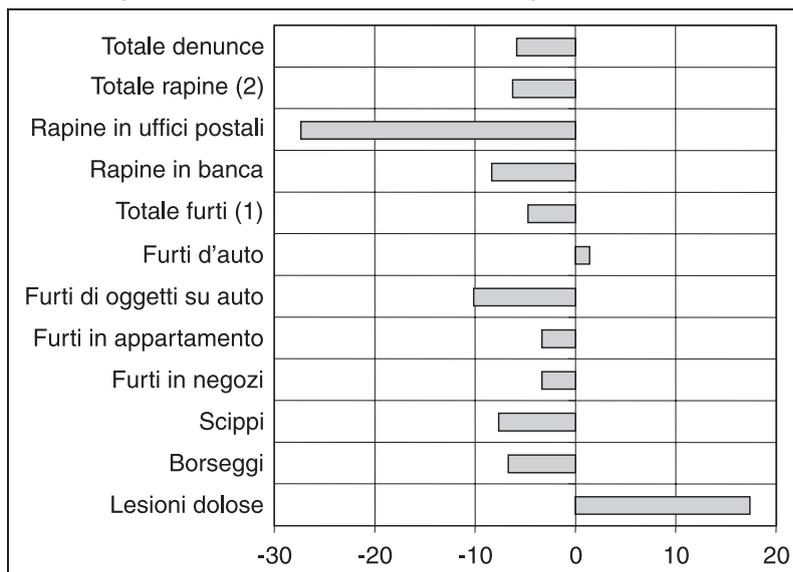
Nel secondo paragrafo i dati rilevati nella nostra regione vengono posti a confronto con quelli rilevati a livello nazionale, ponendo in risalto convergenze e divergenze di questo passaggio congiunturale e cercando di collocarle nell'andamento di trend rilevato nell'arco degli anni '90.

1. LE DENUNCE NEL 1999

Nel corso del 1999 il numero di denunce registrato in Emilia-Romagna è diminuito del 5,9% rispetto all'anno precedente e siccome ciò costituisce una conferma di quanto avvenuto anche nel passaggio dal '97 al '98 se ne ricava un'altra indicazione a favore di un'inversione di tendenza rispetto a quanto accaduto nel corso della prima metà degli anni '90.

Nel dire che si tratta senz'altro di un andamento da rubricare tra le notizie positive, compito di chi analizza questi dati è quello di dire che un tale risultato è frutto di andamenti diversi registrati sia dai singoli reati sia nei vari territori, come si vedrà meglio nel corso di questo stesso paragrafo.

Grafico 1 - Variazioni percentuali nelle denunce per alcuni reati (o per gruppi di reati), rilevate in Emilia-Romagna nel 1999 rispetto al 1998. (Per la fonte per le note, si veda la successiva Tabella 1).





Il quadro dei fenomeni presi in considerazione coinvolge i principali reati predatori – e cioè i furti e le rapine – oltre alle lesioni personali e al totale delle denunce: una sintesi dell'andamento che questi reati hanno avuto è riportata nel grafico 1.

Analizzando meglio il quadro così sintetizzato, si può scomporre l'andamento rilevato a livello regionale in variazioni (assolute) riscontrate nei due ambiti territoriali presenti sul modello 165: i capoluoghi (di provincia) e i restanti comuni.

I dodici indicatori presentati nella Tabella 1 hanno, infatti, un andamento leggermente diversificato in questi due ambiti.

Nell'insieme dei capoluoghi sono infatti tutti in calo, tranne i furti d'auto (+8,4%) e le lesioni personali (+16,7%).

Queste ultime, peraltro crescono anche nell'insieme dei restanti comuni (+18,8%), dove si registra, però, anche l'aumento dei furti in negozio e

Tabella 1 - Variazioni assolute e percentuali del numero di alcuni reati in Emilia-Romagna tra il 1998 e il 1999

	Variazioni 1998-1999			Totale reati 1998	Variazioni %
	Capoluoghi	Altri comuni	Totale regione		
Lesioni dolose	+216	+124	+340	1.935	+17,4
Borseggi	-277	-845	-1.122	17.085	-6,6
Scippi	-57	-89	-146	1.895	-7,7
Furti in negozi	-454	+118	-336	10.048	-3,3
Furti in appartamento	-836	+146	-690	20.138	-3,4
Furti di oggetti su auto	-1.697	-792	-2.489	24.433	-10,2
Furti d'auto	+595	-447	+148	10.885	+1,4
Totale furti (1)	-3.362	-2.418	-5.780	122.799	-4,7
Rapine in banca	-11	-30	-41	355	-8,4
Rapine in uffici postali	-11	-9	-20	73	-27,4
Totale rapine (2)	-68	-64	-132	2.146	-6,2
Totale denunce	-6.520	-4.792	-11.312	192.923	-5,9

Fonte: Istat per il 1999; Città sicure su dati delle Prefetture per il 1998.

Note:

(1) Comprende, oltre a borseggi, scippi, furti in negozi, in appartamento, di e su auto, anche i furti in ferrovia, di merci su automezzi pesanti e altri furti.

(2) Comprende oltre a quelle in banca e in uffici postali, anche quelle a danno di trasportatori di valori bancari o postali, quelle a danno di gioiellerie, di automezzi pesanti o di coppie. Comprende anche una voce generica ("altre rapine") in cui ricadono quelle a danno di negozi, abitazioni, o cittadini.



di quelli in appartamento: +2,9% i primi e +1,5% i secondi; sono invece in calo i restanti nove indicatori.

Tra i fenomeni che sono in calo in entrambe le suddivisioni territoriali, i valori più elevati sono registrabili per le rapine in uffici postali (-27,4%) e per quelle in banca (-8,4%); in calo sono anche i furti di oggetti su auto (-10,2%) e gli scippi (-7,7%): quest'ultimo reato, in particolare, è già in diminuzione fin dai primi anni '90.

Il quadro complessivo dell'andamento regionale è però frutto di andamenti diversificati nei vari territori: per i motivi più volte detti, l'analisi può essere condotta a livello delle province con la possibilità di distinguere solamente, all'interno di queste, tra andamento nei capoluoghi e andamento nei restanti comuni della provincia.

Ai capoluoghi è appunto dedicato il successivo approfondimento.

1.1 La delittuosità nei capoluoghi

Sempre con riferimento ai dodici reati (o gruppi di reati) scelti come indicatori dell'andamento della delittuosità, il quadro dei nove capoluoghi può essere sintetizzato in una tabella che dia conto anche del semplice andamento che hanno avuto le variazioni intercorse tra il 1998 e il 1999 (Tab. 2).

Questa tabella dà ovviamente solo un quadro di massima dell'anda-

Tabella 2 - Variazioni dei 12 reati (o gruppi di reato) scelti come indicatori dell'andamento della delittuosità nei nove capoluoghi della regione.

Città capoluogo	Variazioni 1998-1999		
	in calo	stazionarie	in crescita
Piacenza	4	1	7
Parma	4	1	7
Reggio Emilia	10	-	2
Modena	7	-	5
Bologna	7	-	5
Ferrara	5	-	7
Ravenna	5	-	7
Forlì	3	-	9
Rimini	11	-	1



Tabella 3 - *Borseggi denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Tassi per 100.000 abitanti dei capoluoghi. Anni 1995-1999.*

1995		1996		1997		1998		1999	
Ravenna	102,8	Forlì	81,6	Forlì	98,6	Forlì	66,1	Forlì	181,8
Forlì	221,3	Ravenna	155,1	Ravenna	220,0	Ravenna	172,8	Ravenna	249,8
Ferrara	318,3	Piacenza	202,7	Piacenza	250,3	Ferrara	301,5	Ferrara	301,4
Piacenza	341,1	Reggio Emilia	255,8	Ferrara	375,2	Piacenza	340,1	Piacenza	419,3
Modena	397,1	Ferrara	289,8	Reggio Emilia	438,2	Modena	582,8	Modena	632,0
Reggio Emilia	442,4	Modena	438,5	Modena	546,2	Parma	652,6	Parma	672,7
Italia	529,7	Parma	499,8	Italia	553,1	Italia	680,9	Reggio Emilia	697,6
Parma	646,1	Italia	540,4	Parma	640,1	Reggio Emilia	775,1	Italia	765,9
Regione E. R.	664,4	Regione E. R.	712,7	Regione E. R.	812,3	Regione E. R.	865,1	Regione E. R.	898,4
Bologna	1.620,7	Rimini	1.077,2	Rimini	1.363,1	Bologna	1.720,6	Rimini	1471,3
Rimini	***	Bologna	1.624,6	Bologna	1.666,9	Rimini	2.055,8	Bologna	1765,9

mento, ma ciononostante si può notare come la situazione sia decisamente diversificata.

In due città – Rimini e Reggio – il quadro è decisamente migliorato e per certi reati è accaduto lo stesso anche per Bologna e Modena.

Tabella 4 - *Scippi denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Tassi per 100.000 abitanti dei capoluoghi. Anni 1995-1999.*

1995		1996		1997		1998		1999	
Piacenza	31,0	Forlì	9,3	Parma	6,0	Parma	6,6	Forlì	25,2
Ferrara	38,5	Piacenza	22,1	Piacenza	14,1	Ferrara	13,5	Ferrara	32,4
Forlì	40,7	Parma	32,4	Forlì	31,6	Forlì	26,1	Parma	35,2
Parma	42,6	Ferrara	41,7	Reggio Emilia	36,6	Piacenza	26,2	Reggio Emilia	56,5
Regione E. R.	79,2	Reggio Emilia	80,2	Ravenna	68,3	Reggio Emilia	33,0	Piacenza	56,7
Ravenna	85,3	Regione E. R.	115,3	Regione E. R.	103,0	Ravenna	68,3	Ravenna	78,2
Bologna	103,8	Ravenna	134,0	Modena	107,4	Regione E. R.	84,2	Modena	81,5
Reggio Emilia	120,4	Bologna	135,8	Ferrara	114,1	Modena	89,7	Regione E. R.	85,4
Italia	161,9	Italia	145,7	Bologna	123,5	Italia	136,8	Italia	130,0
Modena	165,0	Modena	189,0	Italia	142,7	Bologna	155,6	Bologna	134,0
Rimini	***	Rimini	314,8	Rimini	384,4	Rimini	259,9	Rimini	176,7



Tabella 5 - Totale rapine denunciate all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Tassi per 100.000 abitanti dei capoluoghi. Anni 1995-1999.

1995		1996		1997		1998		1999	
Ferrara	24,4	Forlì	23,2	Parma	32,3	Ferrara	27,0	Parma	35,8
Forlì	33,3	Ferrara	26,1	Forlì	37,2	Forlì	54,9	Ferrara	37,7
Ravenna	36,4	Parma	40,7	Ferrara	38,3	Parma	55,6	Forlì	39,2
Parma	49,7	Ravenna	53,2	Ravenna	45,0	Piacenza	69,6	Reggio Emilia	66,4
Regione E. R.	57,6	Reggio Emilia	56,1	Piacenza	52,5	Ravenna	80,6	Ravenna	75,3
Reggio Emilia	58,3	Piacenza	64,2	Modena	65,7	Modena	85,7	Piacenza	81,0
Piacenza	63,0	Modena	65,7	Reggio Emilia	71,1	Reggio Emilia	95,5	Regione E.R.	98,5
Modena	68,2	Regione E. R.	73,6	Regione E. R.	80,5	Regione E.R.	97,2	Modena	112,3
Italia	94,3	Italia	106,2	Italia	112,8	Italia	134,5	Italia	140,0
Bologna	99,6	Bologna	120,5	Bologna	136,0	Rimini	162,2	Rimini	149,0
Rimini	***	Rimini	125,8	Rimini	146,8	Bologna	171,2	Bologna	164,9

Essendo queste quattro le città in cui si verifica il maggior numero di reati, la diminuzione qui riscontrata si riflette sul totale regionale, totale che comunque risente anche di apporti "a crescere" registrati nelle altre città.

Tabella 6 - Furti in appartamenti denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Tassi per 100.000 abitanti dei capoluoghi. Anni 1995-1999.

1995		1996		1997		1998		1999	
Forlì	291,6	Forlì	209,6	Forlì	202,9	Forlì	255,0	Parma	331,3
Bologna	334,3	Ferrara	311,4	Parma	256,0	Parma	268,6	Ferrara	469,5
Ferrara	349,4	Parma	318,2	Ravenna	452,4	Ferrara	543,8	Forlì	497,8
Regione E. R.	425,6	Ravenna	421,6	Ferrara	502,7	Italia	602,6	Italia	575,3
Italia	481,5	Bologna	431,5	Bologna	530,8	Regione E.R.	656,0	Regione E.R.	638,8
Piacenza	501,2	Regione E. R.	474,7	Regione E. R.	538,9	Bologna	703,6	Bologna	641,9
Ravenna	502,9	Modena	496,2	Italia	557,5	Ravenna	705,0	Modena	698,6
Parma	535,2	Italia	544,8	Modena	694,8	Modena	735,9	Piacenza	700,9
Modena	556,4	Reggio Emilia	722,8	Piacenza	707,5	Piacenza	943,7	Ravenna	777,6
Reggio Emilia	837,5	Rimini	747,0	Reggio Emilia	728,4	Rimini	985,6	Reggio Emilia	806,5
Rimini	***	Piacenza	750,5	Rimini	791,1	Reggio Emilia	1.166,7	Rimini	856,6



Tabella 7 - Furti di autoveicoli denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Tassi per 100.000 abitanti dei capoluoghi. Anni 1995-1999.

1995		1996		1997		1998		1999	
Ferrara	141,4	Ferrara	111,7	Ferrara	86,3	Parma	108,3	Parma	117,6
Parma	205,0	Forlì	133,5	Forlì	126,6	Ferrara	114,8	Ferrara	135,6
Ravenna	207,7	Parma	133,6	Parma	155,5	Forlì	131,2	Forlì	143,6
Forlì	264,8	Ravenna	175,5	Ravenna	184,4	Ravenna	223,6	Ravenna	225,9
Reggio Emilia	318,3	Piacenza	321,1	Piacenza	334,1	Reggio Emilia	382,2	Reggio Emilia	387,3
Piacenza	334,1	Reggio Emilia	330,8	Reggio Emilia	360,6	Piacenza	446,1	Rimini	392,6
Regione E. R.	441,8	Regione E. R.	430,7	Regione E. R.	467,8	Regione E. R.	451,9	Piacenza	499,3
Modena	465,3	Modena	463,7	Modena	478,8	Rimini	495,1	Regione E. R.	519,5
Bologna	989,9	Rimini	674,4	Rimini	791,1	Modena	662,2	Modena	734,5
Italia	1.008,8	Bologna	811,9	Italia	818,8	Bologna	912,0	Italia	992,2
Rimini	***	Italia	1.066,2	Bologna	892,2	Italia	1.040,9	Bologna	1039,5

Tra queste ultime, quella che ha il maggior numero di indicatori in crescita è Forlì – ne ha nove – a cui fanno seguito i sette aumenti registrati a Piacenza, Parma, Ferrara e Ravenna.

Come si diceva, questa è una semplice sintesi degli andamenti, ma il

Tabella 8 - Furti su autoveicoli denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Tassi per 100.000 abitanti dei capoluoghi. Anni 1995-1999.

1995		1996		1997		1998		1999	
Ferrara	368,7	Forlì	211,4	Forlì	230,8	Forlì	192,6	Parma	229,8
Forlì	427,7	Parma	341,0	Parma	341,6	Parma	262,6	Forlì	293,6
Parma	475,9	Ferrara	403,0	Piacenza	471,3	Ferrara	465,1	Piacenza	432,5
Piacenza	577,2	Piacenza	475,6	Ferrara	493,0	Piacenza	498,6	Ferrara	514,7
Ravenna	671,2	Ravenna	640,0	Ravenna	784,2	Italia	940,6	Ravenna	868,8
Regione E. R.	688,2	Regione E. R.	750,4	Italia	886,8	Regione E. R.	951,9	Regione E. R.	894,1
Reggio Emilia	847,1	Reggio Emilia	807,3	Regione E. R.	937,7	Ravenna	1.025,3	Italia	897,9
Italia	900,0	Italia	916,1	Reggio Emilia	1.109,9	Reggio Emilia	1.153,0	Reggio Emilia	1016,4
Modena	901,9	Modena	978,2	Modena	1.254,2	Bologna	1.340,9	Rimini	1197,8
Bologna	1.077,1	Bologna	1.072,6	Bologna	1.256,3	Modena	1.404,5	Bologna	1240,8
Rimini	***	Rimini	1.088,0	Rimini	1.711,3	Rimini	1.914,3	Modena	1383,0



Tabella 9 - Lesioni dolose denunciate all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Tassi per 100 mila abitanti dei comuni capoluogo. Anni 1995-99.

1995	1996	1997	1998	1999
Modena 23,5	Modena 16,0	Modena 21,1	Forlì 27,9	Modena 28,5
Reggio 25,1	Forlì 43,6	Ravenna 42,8	Modena 33,1	Reggio Emilia 41,0
Forlì 44,4	Ferrara 43,9	Piacenza 58,5	Piacenza 36,3	Piacenza 47,6
Regione E.R. 47,2	Reggio 48,8	Forlì 59,6	Ravenna 55,9	Ravenna 57,92
Ferrara 47,4	Ravenna 55,3	Reggio Emilia 63,2	Reggio Emilia 58,2	Forlì 61,5
Piacenza 51,0	Parma 58,5	Ferrara 67,5	Italia 75,6	Ferrara 65,6
Italia 55,0	Piacenza 61,2	Italia 71,1	Parma 79,6	Italia 82,7
Parma 56,3	Italia 63,9	Bologna 82,6	Ferrara 82,5	Parma 95,5
Ravenna 69,2	Regione E.R. 74,1	Regione E.R. 91,1	Regione E.R. 82,7	Regione E.R. 102,3
Bologna 69,3	Bologna 85,2	Parma 101,1	Bologna 118,6	Bologna 181,9
Rimini ***	Rimini 253,1	Rimini 352,9	Rimini 239,9	Rimini 203,6

quadro della “posizione” occupata dai capoluoghi è messa meglio in risalto dalla relativizzazione dei fenomeni rispetto alla popolazione residente, relativizzazione che produce i “tassi su 100.000 residenti” che, in continuità con quanto fatto nei precedenti Rapporti, si riporta qui sopra, con riferimento agli ultimi cinque anni (Tabelle 3-9). In queste tabelle i valori relativi alla città di Modena sono da considerarsi sovrastimati perché i dati che le Forze dell'ordine trasmettono alla Prefettura attribuiscono al capoluogo anche i reati che si verificano in alcuni comuni limitrofi. Si veda a questo proposito la documentazione ufficiale richiamata nelle pagg. 54-59 del nostro Quaderno 18 e quanto pubblicato nei Rapporti sulla sicurezza del Comune di Modena. Tale distorsione non si riflette ovviamente né sul totale provinciale né su quello regionale.

1.2 La delittuosità negli “altri comuni”

Analogamente a quanto si è proposto poco sopra per le città capoluogo, anche per gli “altri comuni” è utile una sintesi che dia conto di qual è stato l'andamento dei (soliti) dodici indicatori nei territori “extra-capoluogo”: tale sintesi è riportata di seguito, nella tabella 10.

Anche per quanto riguarda gli “altri comuni” si trova che il dato complessivo di calo può essere attribuito all'andamento registrato in tre sole province, Bologna, Rimini e Modena, che per effetto del loro “peso” sul totale danno conto dell'andamento complessivo registrato in regione. Di nuovo si trova, però, che nelle altre province e in particolare a Forlì-



Tabella 10 - Variazioni dei 12 reati (o gruppi di reato) scelti come indicatori dell'andamento della delittuosità negli "altri comuni" delle nove province della regione.

"Altri comuni" delle province di:	Variazioni 1998-1999		
	in calo	stazionarie	in crescita
Piacenza	8	1	3
Parma	3	-	9
Reggio Emilia	5	1	6
Modena	8	-	4
Bologna	11	-	1
Ferrara	3	1	8
Ravenna	3	-	9
Forlì	1	-	11
Rimini	11	-	1

Cesena, Ravenna e Parma, accade il contrario e dunque si registra un incremento della maggior parte dei (dodici) indicatori considerati.

1.3 Un quadro di sintesi

Dopo aver visto qual è stato l'andamento nei capoluoghi e negli "altri comuni" delle nove province, si può proporre un quadro di sintesi di quanto emerso nel passaggio dal '98 al '99.

Tale quadro, riportato nella figura 1, mette graficamente in risalto quanto già detto nelle pagine precedenti e cioè che la diminuzione dei fenomeni riscontrata in regione è "merito" di quanto avvenuto in quattro province: Rimini, Reggio Emilia, Bologna e Modena che, a loro volta, si caratterizzano in questo andamento da quanto avviene nei capoluoghi. Quest'ultimo aspetto è poi particolarmente vero per Reggio Emilia, dove i reati compiuti negli altri comuni sono divisi in ugual numero tra calo e crescita, mentre il contrario vale per Rimini, dove la diminuzione dei fenomeni è avvenuta nello stesso modo sia in città che nel resto della provincia.

Queste due differenze non possono non richiamare quelle che caratterizzano, anche solo in termini di insediamento della popolazione e delle attività economiche le due province.

D'altro canto queste peculiarità potrebbero essere citate anche a proposito delle quattro province in cui i fenomeni sono invece cresciuti e cioè Ravenna, Ferrara, Parma e soprattutto Forlì-Cesena.



Figura 1 - Collocazione delle province dell'Emilia-Romagna in base al numero di reati che hanno registrato un calo tra il 1998 e il 1999. I dodici reati (o gruppi di reati) utilizzati come indicatori sono descritti nella tabella 1.

numero di reati in calo negli altri comuni:													
0													
1	FO												
2													
3	PR FE RA												
4													
5							RE						
6													
7													
8	PC						MO						
9													
10													
11							BO RN						
12													
numero di reati in calo nei capoluoghi: →	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

In posizione isolata troviamo poi Piacenza, che si caratterizza per un numero elevato di cali registrato “in provincia” (8), a fronte del quale troviamo invece un numero più ridotto di cali in città (4).

Naturalmente quello che si propone è, appunto, un quadro di sintesi ed è evidente che la situazione delle singole province meriterebbe un maggior approfondimento di quanto non si sia fatto in questa sede, anche se per uno dei dodici indicatori utilizzati, i furti in appartamento, tale analisi è proposta più avanti, in questo stesso quaderno, alle pagg. 83-106.

2. ANDAMENTO REGIONALE E ANDAMENTO NAZIONALE

L'andamento rilevato in Emilia-Romagna tra il '98 e il '99 è analogo a quello rilevato in Italia o è particolare?

Per rispondere a questa domanda si prenderanno in esame le variazioni registrate in questi due ambiti per l'insieme dei reati (o dei gruppi di reati) già considerati nel paragrafo precedente.

Come si può vedere dalla tabella 11, per la maggior parte degli indicatori vi è una concordanza tra i due ambiti nel registrare una diminuzione.

Vi è una sola concordanza in crescita e riguarda le denunce per lesioni personali.

Discordante appare invece l'andamento per altri reati, com'è il caso dei



Tabella 11 - Variazioni percentuali del numero di alcuni reati in Emilia-Romagna e in Italia tra il 1998 e il 1999.

	Variazioni %	
	Emilia-Romagna	Italia
Lesioni dolose	+17,4	+12,0
Borseggi	-6,6	+14,4
Scippi	-7,7	-5,8
Furti in negozi	-3,3	+2,5
Furti in appartamento	-3,4	-5,1
Furti di oggetti su auto	-10,2	-2,9
Furti d'auto	+1,4	-4,7
Totale furti (1)	-4,7	+0,2
Rapine in banca	-8,4	-1,0
Rapine in uffici postali	-27,4	-23,5
Totale rapine (2)	-6,2	+4,3
Totale denunce	-5,9	-2,2

Fonte: per l'Emilia-Romagna si veda la precedente tabella 1, per l'Italia Istat per entrambi gli anni.

furti d'auto, complessivamente in calo, ma invece in aumento in Emilia-Romagna oppure com'è il caso dei borseggi, dei furti in negozi o del totale rapine, ma in questo caso è il totale nazionale ad aumentare. (Formalmente accade ciò anche per il totale dei furti, ma l'incremento nazionale (+0,2%) è prossimo alla stabilità, a differenza del consistente calo registrato in Emilia-Romagna (-4,7%).

Il quadro di come si possano raggruppare gli indicatori in base al loro andamento è riportato qui sotto nella tabella 12, mentre successiva-

Tabella 12 - Classificazione dei dodici indicatori di delittuosità in base al loro andamento in Italia e in Emilia-Romagna nel confronto tra 1999 e 1998.

		Italia	
		in calo	in crescita
Emilia-Romagna	in calo	<ul style="list-style-type: none"> • scippi • furti in appartamento • rapine in banca • rapine negli uffici postali • Totale delitti denunciati • furti su auto 	<ul style="list-style-type: none"> • borseggi • furti in negozi • Totale rapine • Totale furti (+0,2%)
	in crescita	<ul style="list-style-type: none"> • furti d'auto 	<ul style="list-style-type: none"> • lesioni dolose



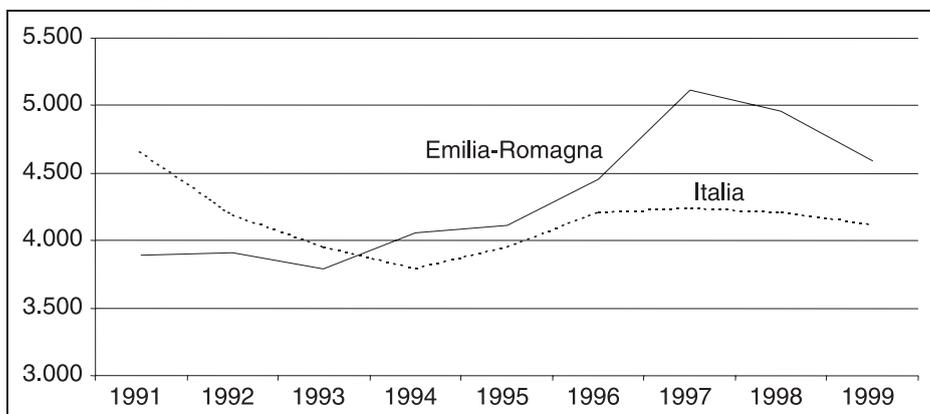
mente vengono evidenziati alcuni dei reati considerati, collocando il loro andamento nel periodo '98-'99 nel più ampio trend registrato nel corso degli anni '90.

2.1 Totale denunce

Sia in Italia che nella nostra regione il 1999 conferma il leggero calo già rilevato nel passaggio dal 1997 al 1998.

L'andamento degli anni '90 (Grafico 2) mette bene in risalto come la nostra regione, che agli inizi del decennio aveva valori inferiori a quelli nazionali, è invece passata nel '94 ad avere un tasso di denunce più elevato di quello nazionale arrivando a segnare il suo maggior distacco nel '97, ovvero nell'anno in cui raggiungeva il suo massimo valore storico. A quel picco sono poi seguiti due anni di regresso, un andamento analogo a quanto registrato in Italia, seppure con valori più bassi.

Grafico 2 - Totale delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza in Emilia-Romagna e in Italia; serie storica 1991-1999. Tassi su 100.000 abitanti.



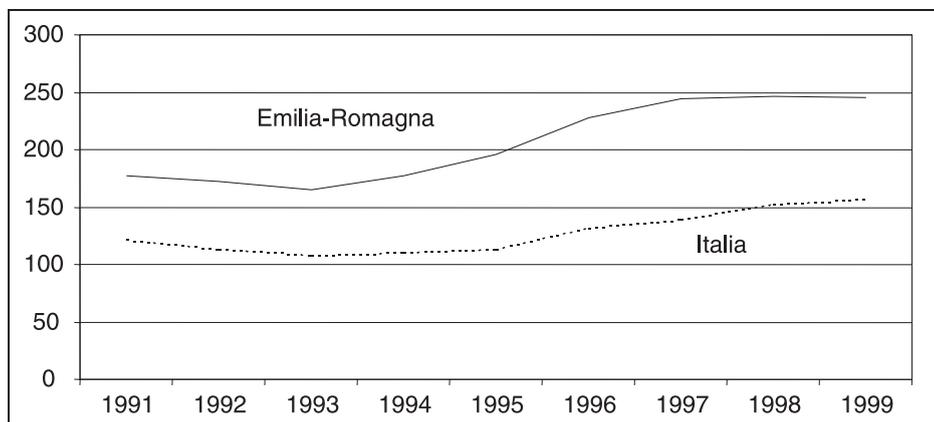
2.2 I furti in negozio

Per questo tipo di reato il tasso dell'Emilia-Romagna è sempre più elevato di quello nazionale, con un andamento in crescita iniziato nel 1993.

A livello nazionale invece il fenomeno sembra iniziato un po' dopo: lo si incontra infatti a partire dal 1995, ma sembra ancora in corso (Grafico 3). Inutile dire che l'andamento di questo reato colpisce una particolare categoria economica: i commercianti e dunque anche da un punto di vista dell'andamento delle denunce questa categoria risulta particolarmente colpita.



Grafico 3 - Furti in negozi denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza in Emilia-Romagna e in Italia nel periodo 1991-1999. Tassi su 100.000 abitanti.



Allo stesso tempo, gli operatori del commercio sono particolarmente esposti non solo a questo tipo di reato, ma anche, per effetto della loro attività, alle cosiddette inciviltà e alle presenze estranee (nomadi, extracomunitari e tossicodipendenti) che finiscono per rafforzarne l'insicurezza. (Queste ultime considerazioni sono tratte, oltre che dalla letteratura, anche da una ricerca inedita svolta da chi scrive in collaborazione con la polizia municipale di un quartiere di Bologna).

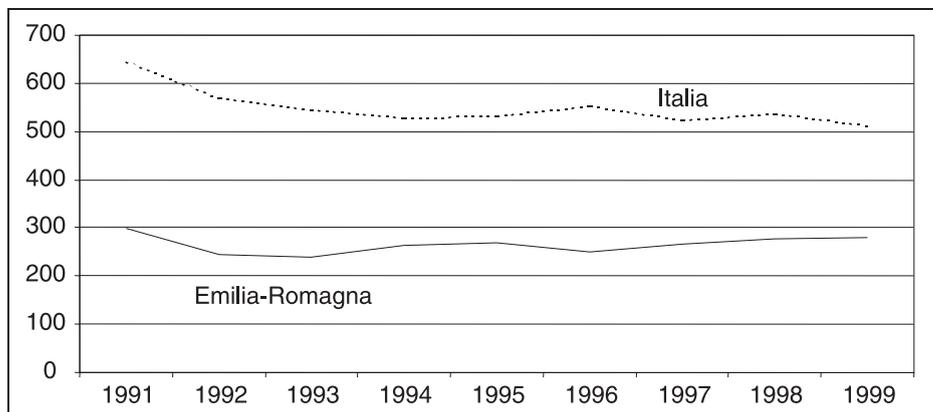
2.3 I furti d'auto

Questo è uno di quei reati in cui la nostra regione è in "controtendenza" rispetto all'andamento nazionale: qui da noi si registra una crescita, seppur piccola (+1,4%) mentre a livello nazionale vi è un buon decremento (-4,6%).

Su questo reato, però, la nostra regione occupa una posizione molto al di sotto del livello nazionale, ma mentre in questo secondo caso gli anni '90 hanno segnato un regresso del fenomeno, a livello regionale gli ultimi anni sono caratterizzati da un andamento in leggera crescita (Grafico 4).



Grafico 4 - Furti di autoveicoli denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza, in Emilia-Romagna e in Italia nel periodo 1991-1999. Tassi per 100.000 abitanti.

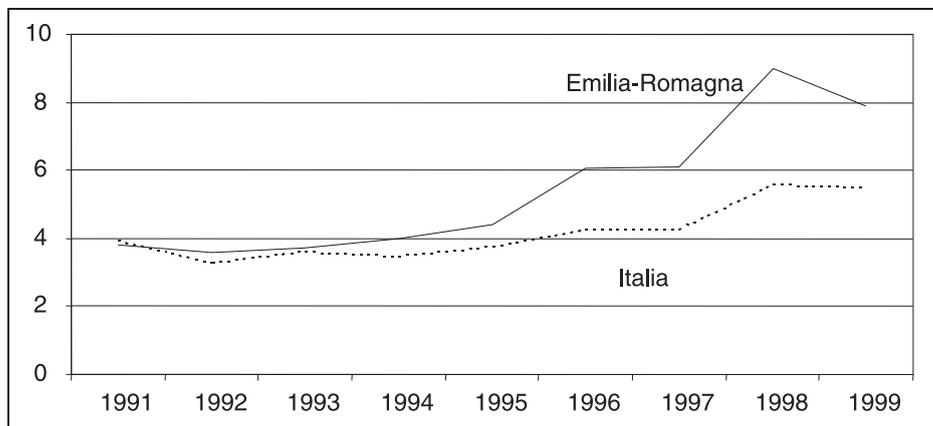


2.4 Le rapine in banca

Come si vede dal grafico 5, nella seconda metà degli anni '90 il fenomeno è andato crescendo in maniera piuttosto decisa e ha raggiunto, nella nostra regione, valori anche doppi rispetto all'inizio del decennio.

Tale andamento, seppur con valori meno accentuati, si è registrato anche in Italia e anche in quel caso si è registrato, tra il '98 e il '99, una diminuzione.

Grafico 5 - Rapine in banca denunciate all'Autorità Giudiziaria dalle forze dell'ordine in Emilia-Romagna e in Italia nel periodo 1991-1999. Tassi su 100.000 abitanti.





La forte crescita numerica di questo reato è, secondo molti, da collegare alla tecnica “del cutter” messa in atto dagli autori. Sicuramente nella nostra regione questo fenomeno è alla base del grande aumento numerico di questo reato.

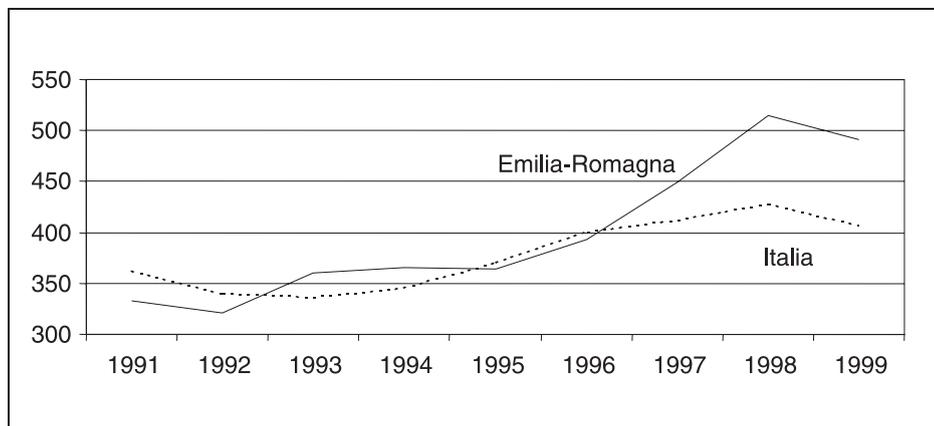
2.5 I furti in appartamento

Come si dirà più estesamente nell'approfondimento ad essi dedicato, i furti in appartamento sono il reato “più temuto” dai cittadini emiliano-romagnoli e l'impetuosa crescita registrata nel corso degli anni '90 conferma questa loro posizione.

Anche per l'Italia si possono dire le stesse cose, sia per quanto riguarda l'andamento, come si può vedere dal grafico 6, sia per l'apprensione che suscitano, stando a quanto emerge da sondaggi svolti su base nazionale (Censis, “Le paure degli italiani”, luglio 2000).

Fermo restando una maggior incidenza del fenomeno registrata negli anni successivi al '96 nella nostra regione, nei due ambiti si registra, un analogo andamento che mostra, dopo sei anni di crescita, una diminuzione, avvenuta, appunto, nel passaggio dal '98 al '99.

Grafico 6 - Furti in appartamento denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle forze dell'ordine in Emilia-Romagna e Italia nel periodo 1991-1999. Tassi su 100.000 abitanti.





Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



Le opinioni dei cittadini

di *Giovanni Sacchini*

Per il sesto anno consecutivo, le risposte fornite agli intervistatori da 1.200 cittadini della nostra regione ci consentono di tracciare un quadro di come sta cambiando l'opinione degli emiliano-romagnoli sui temi legati alla sicurezza.

In questa sede, si affrontano questi temi secondo un approccio che vede sullo sfondo la sicurezza come un problema sociale per poi, invece, valutarla localmente o, addirittura, personalmente, come nelle sezioni in cui ci si occupa di vittimizzazione o delle paure.

Dopo aver seguito l'andamento di questi aspetti nei vari anni, il capitolo prosegue approfondendo due temi, ancorché molto diversi tra di loro, ma legati entrambi ai temi della sicurezza: gli orientamenti punitivi e le opinioni relative alla presenza degli stranieri.

Infine, chiude il capitolo, una breve nota con le caratteristiche metodologiche della rilevazione e i riferimenti alle fonti dei dati riportati nel corso del testo.

1. LA SICUREZZA COME PROBLEMA SOCIALE

Il primo aspetto che si intende prendere in considerazione riguarda la collocazione dei temi legati alla sicurezza nell'ambito del discorso pubblico, nell'ambito cioè delle "preoccupazioni" (o dei problemi) sociali.

Sondando le persone su questi aspetti se ne ricava un quadro di quelli che possono essere considerati i problemi più ricorrenti nell'ambito di un discorso fatto all'interno di una qualunque situazione sociale, fatto cioè, in pubblico e destinato a cercare riscontro (o confronto) con chi opera nell'ambito del discorso pubblico e cioè con gli attori del sistema politico.

Trovare perciò la disoccupazione, la microcriminalità, la droga e l'immigrazione nei primi posti delle preoccupazioni non dovrebbe dunque sorprendere più di tanto gli osservatori della realtà regionale.

Il grado di presa di queste preoccupazioni tra la gente è poi abbastanza diverso: si va infatti dal 40% della disoccupazione al 13% dell'immi-



Tabella 1 - *Gli aspetti della società odierna che preoccupano di più gli emiliano-romagnoli nel 2000 (solo voci con valori superiori al 10%). (1)*

	valori % su 1.200 intervistati
Disoccupazione	40
Piccola criminalità (furti, borseggi, scippi)	32
Droga	18
Immigrazione	13
Crisi politica/governabilità	11
Inquinamento ambientale	10
Costo della vita	10
Criminalità organizzata (mafia-camorra)	9

(1) Si è escluso, per quanto detto nel testo, la voce "propria salute/malattie".

grazione, passando per il 32% della microcriminalità e il 18% della droga.

Con valori intorno al 10% troviamo poi altri quattro temi ricorrenti nei discorsi fatti in pubblico: l'inquinamento, il costo della vita, la crisi politica (governabilità) e la criminalità organizzata.

Il quadro completo delle preoccupazioni suscitate dai fenomeni che coinvolgono più del 10% della popolazione è riportato nella Tabella 1, in cui non è riportata, per motivi che ci paiono ovvi, la quota di coloro (13%) che indicano la (propria) salute come uno dei problemi di cui si preoccupano di più.

1.1 L'andamento negli ultimi anni delle preoccupazioni

Oltre al quadro di quest'anno la struttura della domanda ci consente di valutare se e come sono cambiate negli ultimi tre anni, ovvero nel periodo che va dalla primavera del 1997 a quella del 2000, le preoccupazioni che ricordavamo sopra (Tab. 2).

Tenuto conto che in un'analisi del genere vanno presi con una certa cautela i valori che hanno variazioni (in più o in meno) del 3%, non può sfuggire una certa stabilità che caratterizza quasi tutti i fenomeni, a parte le significative variazioni che riguardano la microcriminalità e



Tabella 2 - Andamento della preoccupazione sociale per alcuni aspetti della realtà odierna, in Emilia-Romagna nel periodo 1997-2000. Valori percentuali.

	1997	1998	1999	2000
Disoccupazione	46	43	45	40
Piccola criminalità (furti, borseggi, scippi)	12	26	32	32
Droga	18	26	21	18
Immigrazione	3	1	3	13
Crisi politica / governabilità	14	9	8	11
Inquinamento ambientale	5	9	11	10
Costo della vita	11	10	10	10
Criminalità organizzata (mafia-camorra)	8	15	9	9
(N=)	(1.200)	(1.200)	(1.200)	(1.200)

l'immigrazione che nell'arco dei tre anni crescono, rispettivamente, di 20 e di 10 punti (Tab. 3).

Va però detto, guardando ai vari passaggi annuali, che la crescita per i due fenomeni è collocabile in anni diversi: la microcriminalità fa segnare il suo maggior incremento nel passaggio dal '97 al '98 (+14) mentre la crescita dell'immigrazione è rilevata proprio in quest'ultimo anno (Grafico1).

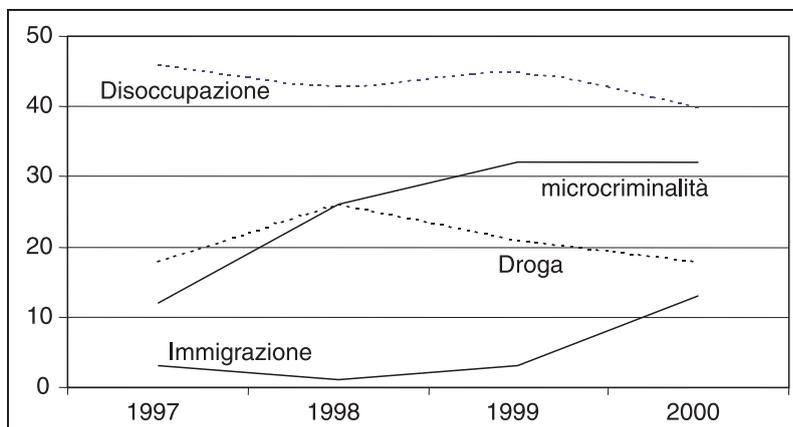
Tabella 3 - Andamento delle preoccupazioni sociali in Emilia-Romagna nel periodo 1997-2000.

	2000-1997 (1)
Piccola criminalità (furti, borseggi, scippi)	+20
Immigrazione	+10
Inquinamento ambientale	+5
Criminalità organizzata (mafia-camorra)	+1
Droga	0
Disoccupazione	-6
Crisi politica / governabilità	-3
Costo della vita	-1

(1) Differenza tra la % di persone preoccupate per i fenomeni nei due diversi anni



Grafico 1 - *Andamento di quattro preoccupazioni sociali in Emilia-Romagna nel periodo 1997-2000. Valori percentuali.*



1.2 Un confronto con i valori nazionali

Essendo il nostro un sondaggio condotto sulla sola Emilia-Romagna, non è sempre facile poter fare dei confronti con valori simili rilevati a livello nazionale.

Nel caso di quest'anno, il tentativo di operare alcuni raffronti può essere fatto poiché è stata realizzata dal Censis e dalla Fondazione BNC un'indagine ("sulle paure degli italiani") che ha alcuni aspetti confrontabili con quanto rilevato nel sondaggio svolto nella nostra regione.

Tale indagine, presentata al pubblico il 20 luglio scorso, è stata condotta anch'essa nella primavera del 2000 anche se con interviste dirette e una delle domande era proprio tesa ad individuare i principali problemi "che preoccupano gli italiani".

Scegliendo i primi cinque di questi problemi si ritrovano gli stessi fenomeni che preoccupano anche gli emiliano-romagnoli, per cui può essere interessante tentare un raffronto tra il numero delle persone coinvolte su questi problemi nelle due indagini.

Come si può notare dalla Tabella 4, solo il primo fenomeno – la disoccupazione – ricopre la stessa posizione nelle due graduatorie, anche se il valore rilevato in Emilia-Romagna è di 10 punti inferiore a quanto rilevato a livello nazionale, ma anche questo non dovrebbe sorprendere data l'attuale situazione economica della regione.

Sorprende invece un po' di più la posizione che occupa a livello nazionale la criminalità organizzata (42%), il fenomeno che fa segnare lo scarto più forte tra il territorio regionale e quello nazionale.



Tabella 4 - I cinque problemi che preoccupano di più gli italiani e gli emiliano-romagnoli nel 2000. Valori percentuali.

	Italia (1)	Emilia-Romagna
Disoccupazione	50	40
Criminalità organizzata (mafia-camorra)	42	9
Immigrazione (2)	31	13
Piccola criminalità (furti, borseggi, scippi) (3)	30	32
Droga	28	18
(N=)	(1.987)	(1.200)

(1) Indagine Censis-Fondazione BNC ("Percezione dell'andamento dei reati nell'ultimo anno").

(2) La modalità sottoposta agli intervistati nell'indagine Censis-Fondazione BNC era: "Immigrazione extracomunitaria".

(3) La modalità sottoposta agli intervistati nell'indagine Censis-Fondazione BNC era: "Delinquenza comune".

Immigrazione e microcriminalità sono, a livello nazionale, fenomeni che suscitano entrambi una preoccupazione in quasi 1/3 della popolazione, una quota che riguarda invece in Emilia-Romagna la sola microcriminalità. Anche i fenomeni connessi con la droga fanno rilevare un diverso peso nelle due indagini ed è ancora il livello nazionale quello che più sottolinea questi aspetti.

Il confronto fatto poc'anzi riguarda la situazione rilevata nella primavera di quest'anno, ma un confronto è anche possibile per quanto riguarda l'andamento nel periodo 1997-2000 poiché anche l'indagine su base nazionale dispone di un simile raffronto temporale.

I risultati di questo confronto – riportati nella Tabella 5 – consentono di individuare una maggior velocità per l'aumento di preoccupazione registrato in Emilia-Romagna per microcriminalità e immigrazione ed una più forte diminuzione della preoccupazione rilevata in Italia per la disoccupazione.

Tabella 5 - Andamento delle preoccupazioni sociali in Emilia-Romagna e in Italia nel periodo 1997-2000. Differenza tra la % di persone preoccupate per i fenomeni nei due anni.

	Emilia-Romagna	Italia (1)
Piccola criminalità (furti, borseggi, scippi)	+20	+5
Immigrazione	+10	+5
Criminalità organizzata (mafia-camorra)	+1	-2
Droga	0	+1
Disoccupazione	-6	-14

Indagine Censis-Fondazione BNC.



1.3 La percezione dell'andamento della criminalità

Che percezione hanno i nostri correghionali dell'andamento della criminalità?

Questa percezione è naturalmente un aspetto molto soggettivo e, come si è già visto nei sondaggi degli anni precedenti, sovente in distonia con l'andamento delle denunce.

Nella rilevazione di quest'anno i 3/4 degli intervistati ritengono che la criminalità sia aumentata e benché tale cifra sia indubbiamente elevata essa è la più bassa registrata negli ultimi tre anni e segna un calo di dieci punti rispetto a quanto registrato lo scorso anno (Tab. 6).

Tabella 6 - A suo avviso ultimamente in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata?

La criminalità	1998	1999	2000
È aumentata	78,0	83,2	73,3
È rimasta a livelli precedenti	14,7	13,2	17,9
È diminuita	2,0	1,4	2,3
Non sa/non risponde	5,3	2,2	6,4

D'altro canto va ribadito che questo indicatore raccoglie le percezioni dell'andamento di quanto accade in Italia, ovvero di quanto accade "in generale" ovvero, come si dice nei Rapporti degli scorsi anni, "in astratto".

Anche a livello nazionale la quota di cittadini che percepisce un aumento del fenomeno è di circa 3/4, come si può vedere nella Tabella 7, per cui il livello di percezione per il fenomeno "in astratto" non differisce molto passando dal livello locale a quello nazionale.

Tabella 7 - A suo avviso ultimamente in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata?

Andamento della criminalità	Emilia Romagna 2000	Italia 2000 (1)
Aumento	73,3	76,9
Stabilità	17,9	18,6
Diminuzione	2,3	1,7
non so/non risponde	6,4	2,8
(N=)	(1.200)	(1.987)

(1) Indagine Censis-Fondazione BNC (La domanda si riferisce alla "Percezione dell'andamento dei reati nell'ultimo anno").



2. LA SICUREZZA A LIVELLO LOCALE

Un secondo aspetto che da sempre viene messo in evidenza nei nostri Rapporti è la percezione della sicurezza a livello locale: percezione che viene considerata più realistica, poiché legata alla effettiva esperienza che ciascuno ha della zona in cui solitamente vive.

Questo passaggio – ricordato negli anni precedenti come passaggio “dalla paura in astratto alla paura in concreto” – va in qualche modo a definire meglio il quadro dei fenomeni rispetto a quando li si considera come dei “problemi sociali”.

Lo scarto tra i due livelli (problema sociale/problema locale) è ben evidenziato dalla tabella in cui si riportano le percentuali di come viene (diversamente) percepito il fenomeno a livello generale e a livello locale (“in concreto”) (Tab. 8).

Tabella 8 - A suo avviso ultimamente in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata? E nel suo comune?

La criminalità	in Italia...	... e nel suo comune di residenza
È aumentata	73,3	38,2
È rimasta a livelli precedenti	17,9	49,6
È diminuita	2,3	4,8
non sa/non risponde	6,4	7,4

A livello locale, peraltro sono più numerosi gli indicatori utilizzati per dar conto della percezione dei fenomeni e tra questi c'è sempre stata una domanda di sintesi su come viene percepita la città nel suo insieme per quanto riguarda il pericolo della criminalità.

Questo indicatore ha sempre fatto registrare nei cinque anni precedenti una quota di persone, superiore al 60%, che ha risposto “molto o abbastanza sicura” fermandosi proprio a questa cifra lo scorso anno, e toccando così anche il suo punto più basso.

Quest'anno, peraltro, nella convinzione che il termine “città” fosse, per i residenti nei comuni più piccoli, un invito a valutare la città più vicina, si è ritenuto di sostituire tale termine con quello di “comune” e tale scelta ha avuto l'effetto di riportare verso l'alto questo indicatore che ha sfiorato l'80% (Tab. 9).

Un altro elemento considerato per valutare l'andamento della (percezione della) sicurezza a livello locale riguarda la valutazione “comparativa” della propria zona di residenza rispetto al resto della città.



Tabella 9 - *Per quanto riguarda il pericolo della criminalità secondo lei la sua città (il suo comune) è...?*

	1999 ("Città")	2000 ("Comune")
Molto sicura	11,1%	9,2
Abbastanza sicura	49,3%	69,9
(Molto + abbastanza)	60,4%	79,1
Poco sicura	32,4%	17,8
Per niente sicura	7,1%	3,1
(Poco + Per niente)	39,5	20,9
(N=)	(1.200)	(1.171)

Anche in quest'altra "discesa" verso il concreto il numero di coloro che ritengono la situazione "più grave" è sempre stato abbastanza basso, anche se è andato crescendo dall'iniziale 2% del 1995 fino al 7% quest'anno.

La modalità che però fa segnare il maggior salto in avanti è comunque quella che tende ad equiparare la situazione della propria zona a quella dell'intera città, che passa, appunto dal 22 al 42% (Tab. 10).

Tabella 10 - *Rispetto alle altre zone della sua città, ritiene che il problema della criminalità nella zona in cui abita sia più o meno grave?*

	1999	2000
Meno grave	69,1	45,4
Ugualmente grave	22,0	41,7
Più grave	6,4	6,7
Non sa / non risponde	2,5	6,3

Un'ulteriore verifica della problematicità a livello locale dei fenomeni criminosi è data dalla quota di coloro che ritengono molto o abbastanza grave la presenza di questi fenomeni nelle zone in cui vivono: tale quota è salita nel corso dell'ultimo anno di cinque punti, raggiungendo il 25,7 %, ossia una persona ogni quattro, che però diventano una ogni tre nelle città con più di 50.000 abitanti (Tab. 11).



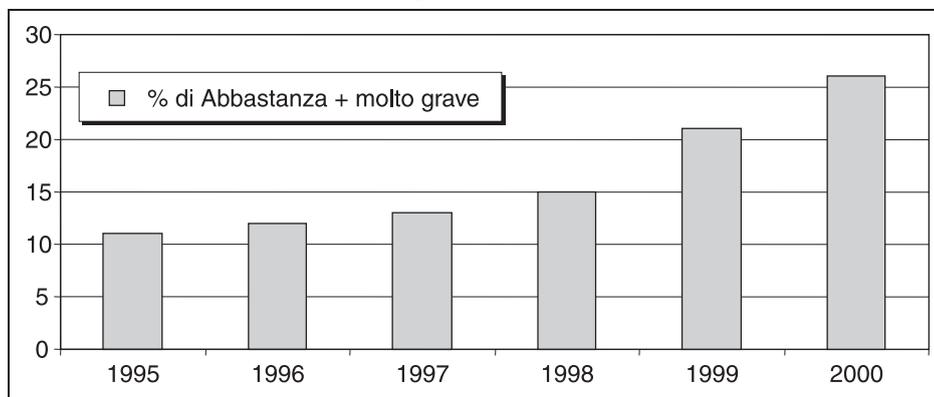
Tabella 11 - Nella zona in cui abita, la criminalità è un problema...

	1999	2000
Poco/per niente grave	79,3	74,3
Abbastanza/molto grave	20,7	25,7
	(N=1199)	(N=1170)

D'altra parte questo indicatore fa segnare, fin dal 1995, quando era all'11%, una costante crescita per cui va ancora sottolineato come l'ulteriore incremento di quest'anno vada ad aggiungersi ad un aumento già registrato negli anni precedenti (Grafico 2).

Vi sono dunque numerosi elementi per dire che anche quest'anno si è registrato, nelle percezioni dei cittadini, un ulteriore aumento delle preoccupazioni "in concreto" rispetto a quelle "in astratto": queste ultime, anzi, sono segnalate come stabili.

Grafico 2 - Percentuale di intervistati che valutano la criminalità, nella zona in cui abitano un problema molto o abbastanza grave. Anni 1995-2000.



2.1 I fastidi nella zona di residenza

Per dare alle preoccupazioni in concreto un "volto", una domanda del questionario chiede ad ogni intervistato di indicare i "fatti che [gli] danno fastidio nella zona in cui abita".

A questa domanda in realtà fino a quest'anno ha sempre risposto una minoranza di persone: infatti la quota di persone che negli anni scorsi ha risposto "nessuno in particolare" era sempre stata intorno al 60%.

Quest'anno, però, a dare tale risposta è solo il 48% degli intervistati,

Tabella 12 - *Quali fatti le danno fastidio nella zona in cui abita? (1)*

	1995	1996	1997	1998	2000
Nessuno in particolare	61	63	63	65	48

(1) Nel 1999 la formulazione della domanda è stata: "Quali fatti costituiscono un problema nella zona in cui abita?"

trasformando in maggioranza quanti hanno dato un'indicazione specifica a questa domanda (Tab. 12).

A livello locale il grado della vivibilità è verificato anche attraverso una domanda "aperta", con la quale si chiede agli intervistati di indicare – se ci sono – i fatti che arrecano fastidi.

Nel sondaggio di quest'anno già una prima indicazione è apparsa significativa: per la prima volta, come si diceva, è una quota di poco superiore alla metà (51,3%) a fornire indicazioni in tal senso.

La risposta a questa domanda segna, dunque, un altro punto a favore di un quadro che vede in aumento la sicurezza come "preoccupazione personale", anche se i fastidi individuati coprono una vasta gamma di situazioni, come si può vedere, in dettaglio, nella Tabella 13.

D'altro canto queste stesse voci analitiche possono essere riaggregate in categorie più ampie, le cui attribuzioni sono anch'esse riportate nella Tabella 13.

In seguito a queste riaggregazioni, il quadro che emerge mette in evidenza che i tre principali fastidi avvertiti a livello locale – dunque "non in astratto" – riguardano, nell'ordine la microcriminalità (18,3%), gli aspetti urbanistico-ambientali (17,5%) e le presenze estranee (10%) (Tab. 14).

Per quanto riguarda la microcriminalità, il reato che più di tutti preoccupa è il furto in appartamento (11,1% del totale), a cui fanno seguito i furti in generale.

Per ciò che concerne gli aspetti urbanistico-ambientali la situazione è più variegata, ma spetta ai rumori molesti (5,7%) il primato, a cui fanno seguito gli aspetti di degrado (ambientale 3,1%; delle strutture 2,5%).

Nel terzo gruppo di fastidi, le presenze estranee spicca, con un 6,6%, la presenza di persone individuate come "extracomunitari" che supera di gran lunga la presenza di prostitute (2,2%) e quella di zingari (1,2%).

Tabella 13 - "Quali fatti le danno fastidio nella zona in cui abita?" (possibili tre risposte). Anno 2000.

Voci aggregate	Voci analitiche	totale v.a.	totale %
Aggressioni	aggressioni fisiche	11	0,9
	aggressioni sessuali	2	0,2
Adescamento di minori	adescamento di minori	5	0,4
Presenze estranee	presenza di extracomunitari	79	6,6
	prostituzione	26	2,2
	zingari/nomadi	14	1,2
	abusivismo commerciale/lavavetri	5	0,4
Droga	traffico di droga	42	3,5
	uso di droga	17	1,4
	presenza di tossicodipendenti	19	1,6
Microcriminalità	scippi	10	0,8
	rapine	3	0,3
	furti di autoradio	3	0,3
	furti in appartamenti	133	11,1
	furti di biciclette	2	0,2
	furti di auto	9	0,8
	furti in genere	46	3,8
Atti vandalici	atti vandalici	37	3,1
Aspetti urbanistico-ambientali	inquinamento ambientale	34	2,8
	degrado ambientale	37	3,1
	degrado/abbandono delle strutture	30	2,5
	rumori molesti	69	5,7
	sporcizia	36	3,0
	illuminazione	1	0,1
	manca servizi (commerciali o pubblici)	4	0,3
Traffico	traffico/viabilità/parcheggi	55	4,6
Rapporti di vicinato	poco rispetto/manca di educazione	9	0,6
	vicini: lamentele metropolitane	10	0,8
	vicini: lamentele paesane	12	1,0
	vicini o altri (generico)	7	0,6
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	Assenza (o disinteresse) FF.OO. (anche P.M.)	19	1,6
Altro		61	5,1
Non so		12	1,0
Nessuno in particolare		569	47,4
Totale %			119,1 (1)
Totale risposte		1.429	
Totale intervistati		1.200	

(1) Il totale supera il 100% per effetto delle risposte multiple

Tabella 14 - *Quadro dei fastidi individuati nella zona, secondo le voci aggregate.*

Voci aggregate	Anno 2000
Microcriminalità	18,3
Aspetti urbanistico-ambientali	17,5
Presenze estranee	10,4
Droga	6,5
Traffico	4,6
Atti vandalici	3,1
Rapporti di vicinato	3,0
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	1,6
Aggressioni	1,1
Adescamento di minori	0,4
Altro	5,1
Nessuno in particolare	47,7

Tabella 15 - *Tipi di fastidi che gli intervistati trovano nella loro zona: confronti tra il 1998 e il 2000.*

Fastidi (aggregati)	1998	2000	scarto 2000-1998
Microcriminalità	10,0	18,3	+8,3
Aspetti urbanistico-ambientali	12,0	17,5	+5,5
Presenze estranee	5,2	10,4	+5,2
Traffico	1,6	4,6	+3,0
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	n.r.	1,6	+1,6
Aggressioni	n.r.	1,1	+1,1
Rapporti di vicinato	2,1	3,0	+0,9
Adescamento di minori	n.r.	0,4	+0,4
Droga	11,7	6,5	-5,2
Atti vandalici	4,2	3,1	-1,1
Altro	1,3	5,1	+3,8
Non so	n.r.	1,0	+1,0
% con uno o più fastidi	35,1	51,3	+17,2
% con nessuno fastidio	64,9	47,7	-17,2



Questa riaggregazione ci consente un confronto con una tabella analoga già pubblicata nel 1998 (Quaderno 14a, pagg. 234 e 236) e dunque un primo elemento che balza agli occhi è il notevole aumento di persone che segnalano dei fastidi (+17,2).

I tre fenomeni che in questo confronto emergono con maggior vigore sono peraltro già emersi anche come “preoccupazione sociale” e sono la microcriminalità (+8,3), gli aspetti urbanistico-ambientali (+5,5) e le presenze estranee (+5,2).

Questi ultimi due aspetti meritano forse di essere specificati meglio – e il rimando alla precedente Tabella 13 è d’obbligo –, ma va comunque detto che accolgono al loro interno aspetti senz’altro diversi.

Tra quelli urbanistico ambientali compaiono infatti riferimenti all’ambiente (inquinamento e degrado), alle strutture (abbandono e degrado) e alla gestione/fruizione degli spazi (sporcizia e rumore).

Per quanto riguarda le presenze estranee sono soprattutto due categorie ad essere segnalate: gli extracomunitari (6,6%) e le prostitute (2,2%), mentre si ferma all’1,2% la quota di coloro che indicano un fastidio nei nomadi e/o negli zingari.

Da ultimo si segnala che, in analogia a quanto registrato tra le “preoccupazioni sociali”, anche per i fenomeni legati alla droga si registra una diminuzione della loro presenza a livello locale (–5,3).

3. LA VITTIMIZZAZIONE

Con questo termine, come forse è noto, si intende lo studio dei comportamenti criminosi visti dal lato di chi li subisce come vittima e nella considerazione di un territorio le indicazioni relative ai numeri ricavati dalle indagini che approfondiscono questi aspetti sono considerati, per ragioni che qui non si riprenderanno, degli indicatori “oggettivi”, che completano – anziché fronteggiare – il quadro fornito da indicatori “soggettivi” quali sono le percezioni e le preoccupazioni.

Essendo quello che si sta commentando un sondaggio teso più a rilevare delle opinioni che dei dati fattuali, anche l’aspetto della vittimizzazione è trattato con una semplice domanda, tesa a rintracciare quanto è successo nel breve periodo, chiedendo testualmente ad ogni intervistato: “nell’ultimo anno le è successo di restare vittima di uno o più reati?”.

Anche per quanto riguarda le risposte a questo (semplice) quesito c’è però da registrare un costante aumento delle persone che hanno risposto “sì”: queste sono infatti passate dal 7% del 1995 al 9,5% di quest’anno, con un incremento piccolo ma costante fatto registrare nel periodo 1995-2000 (Tab. 16).



Tabella 16 - Nell'ultimo anno le è successo di restare vittima di uno o più reati?

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
% di sì	7	7	8,4	8,5	9,2	9,5

(1) Si considerano coloro che sono rimasti vittime di un qualche tipo di furto o di altro reato non violento.

Su questo – delicato – aspetto è possibile tentare un confronto con quanto successo nello stesso periodo in Italia dove, seguendo ancora l'indagine Censis, è dell'11% la quota di persone rimaste coinvolte in almeno un reato (Tab. 17).

Questo confronto, pur nella sua semplicità, sembrerebbe confermare la posizione della nostra regione rispetto al dato nazionale, così come emerso dall'indagine nazionale di vittimizzazione condotta dall'Istat con riferimento agli anni 1997-98 ed ampiamente commentata nel Rapporto dello scorso anno, a cui non si può non rinviare (su questo aspetto, si veda, nel Rapporto '99, la tabella di pag. 58).

Tabella 17 - Nell'ultimo anno le è successo di restare vittima di uno o più reati?

	Emilia Romagna (1)	Italia (2)
Sì	9,5	11,0
NO	90,5	89,0
(N=)	(1.200)	(1.987)

(1) Si considerano coloro che sono rimasti vittime di un qualche tipo di furto o di altro reato non violento.

(2) Indagine Censis-Fondazione BNC (La percentuale si riferisce al "numero di persone rimaste vittime di un reato negli ultimi 12 mesi").

Sempre per restare ad un confronto con il dato nazionale (ancora di fonte Censis), di notevolmente diverso rispetto alla nostra regione c'è, a livello italiano, un diverso andamento negli anni che vede il 2000 riproporre un numero di "vittimizzati" pari a quelli del '94, dopo aver raggiunto, nel '97, la quota del 13,6%.

Tabella 18 - Nell'ultimo anno le è successo di restare vittima di uno o più reati? Italia, diversi anni (1).

	1994	1997	2000
% di sì	11,1	13,6	11,0

(1) Indagine Censis-Fondazione BNC.



4. I COMPORTAMENTI DI AUTOTUTELA E LE PAURE

Dopo aver visto che a livello locale negli ultimi due anni è sensibilmente aumentato il grado di preoccupazione per i fenomeni legati alla sicurezza: microcriminalità, presenze estranee e condizioni urbanistico-ambientali, bisogna chiedersi se i mutamenti nella percezione di questi fenomeni sono alla base di particolari comportamenti di autoprotezione o di evitamento o, ancora, se non siano addirittura la base per dei sentimenti che possono anche sfociare nella paura.

Al primo di questi interrogativi – quello sui comportamenti – tenta di rispondere una domanda che espressamente chiede agli intervistati cosa fanno o hanno fatto “per sentirsi più sicuri”.

Analizzando le risposte ne emerge ancora una consistente quota di persone che non hanno fatto niente, una quota che è comunque del 59%.

Anche in questo caso vi è stata nell’arco di quattro anni una certa variabilità, all’interno della quale il dato rilevato quest’anno fa segnare per la prima volta un valore al di sotto del 60% (Tab. 19).

Tabella 19 - Percentuale di persone che hanno dichiarato di non aver fatto nulla per sentirsi più sicure.

Anno	1997	1998	1999	2000
% di “Non ho fatto niente”	62	66	60	59

Per altri versi, invece, il quadro completo dei comportamenti di autotutela ci segnala che la quota di quanti hanno adottato sistemi di difesa del proprio appartamento è addirittura diminuita (Tab. 20).

Tabella 20 - Cosa fa o ha fatto per sentirsi più sicuro?

	1999	2000
Niente	59,9	58,8
Ha installato serrature speciali	20,2	20,8
Ha messo le grate alle finestre	7,5	2,4
Ha installato sistemi di allarme e antifurto	10,8	6,5
Ha stipulato un’assicurazione	2,9	0,5

E per quanto riguarda i sentimenti di paura, ci sono novità?

Il primo aspetto indagato riguarda gli eventuali limiti al proprio



comportamento che potrebbero essere dettati da sentimenti di questo genere.

Sotto questo aspetto la quota di coloro che dichiarano di “non evitare niente in particolare” non solo è ancora molto elevata (oltre l’80%), ma fa segnare un aumento di circa 5 punti rispetto allo scorso anno (Tab. 21).

Tabella 21 - C'è qualcosa che vorrebbe fare ma non fa perché ha paura?

	1999	2000
Non evito niente in particolare	80,5%	85,2
Uscire di sera-notte da soli	13,4%	8,8
Girare con contanti o valori	5,0%	1,8

Questa assenza di impedimenti dettata dalla mutate percezioni è anche confermata da un altro indicatore: quello che valuta il grado di sicurezza provato dalle persone per strada, quando è buio, un indicatore che fa segnare un piccolo aumento (+4 punti) nella quota di persone molto o abbastanza sicure. Tale quota, a partire dal 1997 è sempre stata superiore ai 2/3 di tutti gli emiliano-romagnoli.

Tabella 22 - Quanto si sente sicuro camminando per strada quando è buio ed è da solo nella zona in cui vive?

	1999	2000
Abbastanza/molto sicuro	69,3%	73,2
Poco/per niente sicuro	30,6%	26,7
(N=)	596	557

Allo stesso tempo, però fa segnare un piccolo incremento anche l’altro indicatore legato alle strade buie, ovvero la possibilità di subire reati o di fare “brutti incontri”, che ha un leggero incremento di 1,5 punti.

Tabella 23 - Camminando da solo/a per strada di sera nella zona in cui vive, quanto ritiene probabile subire aggressioni o altri reati, o di fare “brutti incontri”?

	1999	2000
Abbastanza/molto probabile	16,3	17,7
Poco/per niente probabile	83,8	82,4
(N=)	604	550



Siccome queste due domande vengono rivolte ad un sottoinsieme del campione pari a metà dello stesso, gli scarti registrati sono anche da considerare con una certa cautela, riducendosi la base campionaria e analoga considerazione vale anche per le due domande che seguono, tese, stavolta, a rilevare eventuali stati di ansia o di paura quando si è all'interno della propria abitazione ed è buio.

Stabile è in questo caso la posizione del primo indicatore: il trovarsi in casa da soli anche al buio è una condizione ritenuta molto o abbastanza sicura da oltre il 90% della popolazione mentre fa segnare un forte balzo in avanti (+ 15 punti) la paura che di notte “entrino o provino ad entrare in casa degli sconosciuti”, una condizione ritenuta quest’anno molto o abbastanza probabile dalla metà degli intervistati.

Questo aspetto, indubbiamente legato al reato che più temono gli emiliano-romagnoli, ovvero il furto in appartamento, ha poi un particolare andamento nelle varie tipologie di comuni ed è temuto molto di più nei comuni piccoli (sotto i 10mila abitanti) e nei comuni grandi (oltre 50mila), rispetto a quanto accade nei comuni intermedi (10-50mila).

Tabella 24 - Quanto si sente sicuro quando si trova in casa da solo ed è già buio?

	1999	2000
Abbastanza/molto sicuro	91,6%	92,7
Poco/per niente sicuro	8,3%	7,3
(N=)	597	594

Tabella 25 - Quanto ritiene probabile che di notte entrino o provino ad entrare in casa sua degli sconosciuti?

	1999	2000
Abbastanza/molto probabile	34,9	49,6
Poco/per niente probabile	65,1	50,4
(N=)	603	579

Sintetizzando quanto emerge dalle analisi di questi indicatori si può senz’altro affermare che non ci sono segnali di una diffusa paura, né che la maggior preoccupazione trovata quest’anno si riversi in una limitazione nei comportamenti o in un “barricarsi” in casa.

Allo stesso tempo va però rilevato che i furti in appartamento costituiscono, ancor più dello scorso anno, un reato fortemente temuto dai cittadini, anche e oltre la collocazione urbana delle abitazioni.



5. GLI ORIENTAMENTI PUNITIVI

Un altro aspetto verso il quale il sondaggio condotto da “Città sicure” ha sempre rivolto le proprie attenzioni è stato quello delle sanzioni che i cittadini ritengono più adatte per punire (o per dissuadere) gli autori dei reati.

Gli aspetti indagati sotto questa luce sono quelli dell’inasprimento delle pene, dell’utilità della pena di morte e quello delle misure alternative al carcere in risposta ai reati contro il patrimonio (furto, scippo, truffa).

Il primo di questi aspetti – l’inasprimento delle pene – caldeggiato comunque dal 55% degli intervistati, è sostanzialmente stabile, anche se rafforzato dall’aumento di quanti si collocano in una posizione intermedia (“utile così così”).

Tabella 26 - “Secondo Lei, sarebbe utile aumentare la severità delle pene?”

	1999	2000
Abbastanza o molto utile	58,1	54,9
Utile così così	16,2	21,7
Per niente o poco utile	25,8	23,4
(N=)	(1.200)	(1.128)

Sostanzialmente stabile anche la posizione della pena di morte, a cui circa i 2/3 degli emiliano-romagnoli sono contrari, con una ricorrenza di opinioni intorno al 60% che è rintracciabile in tutti gli ultimi cinque anni.

Tabella 27 - “Lei è favorevole o contrario a che venga introdotta in Italia la pena di morte?”

	1999	2000
Contrario	66,6	63,9
Dipende/in alcuni casi	20,4	22,4
Favorevole	11,7	10,8
non so/non risponde	1,4	2,9

Stabile anche un altro indicatore sugli orientamenti sanzionatori dei cittadini: solo il 15% ritiene che il carcere sia il metodo migliore per punire chi ha commesso dei reati contro il patrimonio quali furti, truffe o scippi. Per questi stessi reati una quota analoga sarebbe interessata anche a costringere gli autori dei reati a risarcire il danno prodotto, attraverso l’intervento di mediatori.



Ma la soluzione alternativa al carcere più diffusa, per quanti commettono questi tipi di reato è quello di “condannare” gli autori ad un lavoro socialmente utile, una soluzione che con il 55% dei consensi coglie molto l’orientamento degli emiliano-romagnoli a fronte di queste problematiche.

Tabella 28 - “In alternativa al carcere quale delle seguenti misure ritiene più opportuna in risposta ai reati contro il patrimonio come per esempio furto, truffa, scippo?”.

	1999	2000
Fare un lavoro socialmente utile	61,0	54,6
Il carcere resta il metodo migliore	15,0	14,8
Risarcimento del danno prodotto attraverso un mediatore	14,0	14,8
Affidamento ai servizi sociali	5,8	7,6
Pagamento multa	4,2	2,2

6. LE OPINIONI SUI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA

Un ulteriore aspetto che negli ultimi tre anni è stato oggetto di rilevazione all’interno del sondaggio è “l’immagine” che godono gli immigrati tra i cittadini dell’Emilia-Romagna.

L’esigenza di inserire una serie di domande anche sul modo con cui sono percepiti gli immigrati è dettata principalmente dal complesso legame che c’è – non solo tra le opinioni dei cittadini “comuni” – tra la problematiche sollevate dall’immigrazione e quelle connesse con la sicurezza.

Tale legame è piuttosto ricorrente e dunque può essere legittimo chiedersi, sulla scorta delle novità rilevate quest’anno nelle valutazioni della sicurezza, se e come si è modificato il quadro delle opinioni relative agli immigrati.

Le 15 affermazioni sottoposte alla valutazione degli intervistati sono, al loro interno, orientate in modo diverso, con tratti abbastanza decisi sia sul versante favorevole che su quello sfavorevole.

Anche se ad un primo sguardo non si notano rilevanti sconvolgimenti rispetto a quanto rilevato lo scorso anno, come si può vedere analizzando la posizione occupata dalle varie voci nella Tabella 29 in cui tali voci sono ordinate in base al grado di accordo raccolto.



Tabella 29 - *Grado di accordo su alcune affermazioni relative all'immigrazione di cittadini stranieri in Italia nel 1997, nel 1999 e nel 2000. (Valori % di molto + abbastanza d'accordo).*

	Anno		
	1997	1999	2000
Tra gli immigrati c'è molta gente onesta che ha voglia di lavorare	87	83,0	87,5
Gli immigrati stanno invadendo le nostre città, prima li controllavano perché erano pochi, ma ora arrivano a migliaia	74	80,0	82,7
Gli immigrati vengono in Italia perché c'è gente qui che li fa venire	82	73,7	78,1
L'aumento dell'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità	77	83,3	77,7
È giusto che dopo un po' di anni che l'immigrato vive in Italia gli sia concesso il diritto di voto per il sindaco	60	67,4	74,1
Gli immigrati sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare	57	67,1	71,9
L'immigrazione dei cittadini stranieri in Italia è positiva perché permette il confronto tra culture diverse	58	55,1	66,8
Gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese	59	63,8	64,4
Gli immigrati vengono in Italia perché nei loro paesi non c'è libertà	55	56,5	62,2
Anche agli immigrati clandestini dovrebbe essere fornita l'assistenza medica gratuita	52	51,5	53,5
Gli immigrati portano malattie	43	46,8	42,8
Gli immigrati sono spesso sporchi e puzzano	44	46,9	37,0
La gran parte degli immigrati sono solo spacciatori e ladri	26	33,8	31,3
Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani	34	31,1	23,3
Gli immigrati, per loro natura, sono violenti	16	23,7	20,8
Totale intervistati (N=)	800	1.200	1.200

Innanzitutto va detto che anche a fronte di un arco temporale così ridotto, si è rilevato un certo dinamismo che riguarda molte delle voci sottoposte agli intervistati, dinamismo che è sintomo di un andamento delle opinioni tutt'altro che consolidato.

Questo dinamismo, ben descritto dagli scarti che il grado di accordo con le singole affermazioni ha fatto registrare nei due diversi anni, mette in rilievo come siano almeno sei le affermazioni che si segnalano per variazioni abbastanza significative, ovvero con spostamenti di almeno 5 punti, qui riportate nella Tabella 30.

Queste affermazioni, come si può vedere, vanno in una direzione che vede un atteggiamento positivo nei confronti degli immigrati, vuoi per



Tabella 30 - Opinioni sugli immigrati che hanno fatto segnare spostamenti di almeno 5 punti tra la rilevazione del '99 e quella del 2000.

• L'immigrazione dei cittadini stranieri in Italia è positiva perché permette il confronto tra culture diverse	+11,7
• Gli immigrati sono spesso sporchi e puzzano	-9,9
• Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani	-7,8
• È giusto che dopo un po' di anni che l'immigrato vive in Italia gli sia concesso il diritto di voto per il sindaco	+6,7
• Gli immigrati vengono in Italia perché nei loro paesi non c'è libertà	+5,7
• L'aumento dell'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità	-5,6

aspetti culturali, vuoi perché sempre più essi sono ritenuti necessari all'economia e non in competizione con i nostri disoccupati.

Anche la diminuzione delle opinioni legate ad una loro "sgradevolezza estetico-olfattiva", sgradevolezza che comunque viene segnalata da oltre 1/3 dei nostri coregionali, segna un passo in favore dell'accettazione, passo che è poi decisamente a favore di una loro cittadinanza politica, perlomeno a livello locale, un'opinione questa che ha raccolto i 3/4 di consensi.

Ma in generale, analizzando anche più in dettaglio gli scarti delle varie affermazioni, riportati nella Tabella 31, si può notare come l'andamento degli stessi sia quasi sempre "a favore" degli immigrati.

Una tale dinamica nella valutazione delle presenze degli immigrati che nell'ultimo anno è sicuramente orientata a loro favore, trova una conferma in un altro paio di indicatori utilizzati per valutare il grado (e la qualità) delle relazioni dirette tra autoctoni ed immigrati.

Questi due indicatori riguardano, rispettivamente, il fatto di avere un qualche tipo di rapporto con gli stranieri e il fatto di essere stati costretti a vivere situazioni spiacevoli a causa del comportamento di immigrati. La quota di emiliano-romagnoli che hanno rapporti diretti con stranieri nei tre anni della nostra rilevazione è aumentata, raggiungendo il 56% mentre la quota di coloro che hanno dichiarato di aver vissuto una situazione anche solo spiacevole a causa di immigrati è diminuita (Tab. 32).

Tra l'altro va sottolineato come siano proprio le persone delle fasce d'età più giovani (fino a 34 anni) quelle che hanno degli immigrati una percezione (concreta) del loro essere causa di situazioni "spiacevoli". Tra questi ultimi, infatti, la quota di quanti hanno sperimentato una tale situazione è doppia nella classe d'età 18-24 anni (23% e rimane molto



Tabella 31 - Differenze nel grado di accordo rilevate tra il sondaggio del 2000 e quello del 1999 su alcune affermazioni che riguardano gli immigrati. I valori superiori ad uno scostamento di 3 punti sono quelli riportati sopra e sotto le righe in grigio.

L'immigrazione dei cittadini stranieri in Italia è positiva perché permette il confronto tra culture diverse	+11,7
È giusto che dopo un po' di anni che l'immigrato vive in Italia gli sia concesso il diritto di voto per il sindaco	+6,7
Gli immigrati vengono in Italia perché nei loro paesi non c'è libertà	+5,7
Gli immigrati sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare	+4,8
Tra gli immigrati c'è molta gente onesta che ha voglia di lavorare	+4,5
Gli immigrati vengono in Italia perché c'è gente qui che li fa venire	+4,4
Gli immigrati stanno invadendo le nostre città, prima li controllavano perché erano pochi, ma ora arrivano a migliaia	+2,7
Anche agli immigrati clandestini dovrebbe essere fornita l'assistenza medica gratuita	+2,0
Gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese	+0,6
La gran parte degli immigrati sono solo spacciatori e ladri	-2,5
Gli immigrati, per loro natura, sono violenti	-2,9
Gli immigrati portano malattie	-4,0
L'aumento dell'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità	-5,6
Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani	-7,8
Gli immigrati sono spesso sporchi e puzzano	-9,9

alta (19%) anche in quella di coloro che sono nella classe d'età da 25 a 34 anni.

Questa considerazione va dunque inserita nel quadro che si è cercato di tratteggiare in tema di sicurezza e che ha visto, lo si ripete, un

Tabella 32 - Andamento di due indicatori di rapporti diretti tra emiliano-romagnoli e immigrati in tre anni diversi.

	1997	1999	2000
% di intervistati che hanno un qualche rapporto diretto con gli immigrati	50	48	56
% di intervistati che si sono sentiti minacciati o aggrediti o che comunque si sono trovati in condizioni spiacevoli a causa di comportamenti messi in atto da immigrati	14,1	12,2	11,5



peggioramento del quadro, sia soggettivo che oggettivo, con un particolare aumento delle preoccupazioni “in concreto”, ovvero di quelle più legate all’esperienza di tutti i giorni.

Allo stesso tempo il quadro che emerge da una prima analisi delle mutate opinioni in merito agli stranieri porta ad escludere che a questi ultimi, nel loro insieme, sia imputato il modificarsi di un quadro che ha aspetti e cause particolari nelle varie zone.

7. NOTA METODOLOGICA E FONTI

Il sondaggio commentato nelle pagine precedenti si è svolto tramite interviste telefoniche, coinvolgendo 1.200 persone residenti in Emilia-Romagna.

La rilevazione ha avuto luogo nel mese di giugno ed è stata portata a termine da intervistatori selezionati e coordinati dal Centro Demoscopico Metropolitan (MEDEC) della Provincia di Bologna e questo stesso Centro ha svolto le elaborazioni dei risultati.

Il disegno campionario è stato ottenuto attraverso la tecnica di campionamento stratificato a due stadi; i comuni della regione, stratificati per dimensione demografica, rappresentano le unità di primo stadio; la scelta dei comuni entro ciascun strato è stata fatta mediante un’estrusione con probabilità proporzionali alla dimensione e senza ripetizione; il seguente elenco di comuni è il risultato della prima fase di campionamento: Bologna, Reggio Emilia, Parma, Rimini, Cesena, Casalecchio di Reno, Comacchio Budrio, Soliera, Anzola Emilia, Concordia sulla Secchia, Crespellano, Gualtieri, Galliera, Campagnola Emilia, Varano de’ Melegari, Albareto.

I residenti in ciascuno dei comuni selezionati rappresentano le unità di secondo stadio; le persone da contattare telefonicamente sono state scelte attraverso un’estrusione casuale degli abbonati telefonici, e le interviste sono state condotte rispettando la proporzione per sesso e classe d’età dei residenti emiliano-romagnoli.

Il sondaggio Censis-Fondazione BNC citato in più di un’occasione si è svolto tramite interviste dirette rivolte ad un campione nazionale di 1.987 persone ed è stato presentato al pubblico lo scorso 20 luglio. Il rapporto di ricerca distribuito in quell’occasione ha per titolo “Le paure degli italiani. Criminalità e offerta di sicurezza”.

Tutti i dati riferiti all’Emilia-Romagna e relativi agli anni 1995-1999 sono tratti dai sondaggi svolti in quegli anni e riportati nei numeri 2, 5, 11a, 14a e 18 dei “Quaderni di Cittàsicure”, mentre quelli relativi alle opinioni sugli stranieri sono reperibili nei numeri 15 e 18.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



Le valutazioni dei Sindaci

di Milena Chiodi

1. LO STRUMENTO DI RILEVAZIONE E IL CAMPIONE DI RISPONDENTI

Dopo essere stata sospesa nel 1999, la consueta rilevazione delle tensioni sociali nelle valutazioni dei sindaci della nostra regione è ripresa quest'anno con un questionario semplificato, in cui il numero di fenomeni rilevati è stato ridotto da 85 a 50. La scelta di ridurre il numero dei fenomeni è stata dettata dalla duplice esigenza di rendere più agevole la compilazione del questionario da parte dei sindaci e di focalizzare la loro attenzione soltanto sui fenomeni che, rispetto agli obiettivi della rilevazioni e ai risultati degli anni precedenti, si presentavano come maggiormente significativi. Nonostante la riduzione del numero di fenomeni, è stata mantenuta, per facilitarne l'elaborazione, la numerazione originaria, e ciò spiega perché i numeri riportati a fianco dei fenomeni nelle tabelle che seguono presentano dei salti.

Il metodo di rilevazione della problematicità dei fenomeni è rimasto lo stesso già presentato nei precedenti Rapporti. È stato perciò anche quest'anno chiesto ai 341 sindaci di autocompilare il questionario, fornendo, per ciascun fenomeno, una valutazione della sua problematicità su di una scala che va da 1 a 100. Con la nuova versione del questionario le risposte ottenute dai sindaci hanno raggiunto il numero di 155, assestandosi su valori leggermente superiori alla rilevazione del 1998, come mostra la Tabella 1. La distribuzione dei sindaci che hanno

Tabella 1 - *Andamento delle rilevazioni nei 5 anni.*

Anno	N. questionari	% di copertura	
		sui comuni	sulla popolazione
1995	140	41,1	59,4
1996	204	59,8	71,2
1997	128	37,5	63,0
1998	151	44,6	70,0
1999	n.r.	n.r.	n.r.
2000	155	45,5	51,0



risposto al questionario per provincia e per classe di ampiezza demografica nell'anno 2000 è riportata nella Tabella 2.

Tabella 2 - Distribuzione dei sindaci rispondenti nell'anno 2000 per provincia e per classe di ampiezza demografica.

Provincia	Fino a 5.000 abitanti	5-10.000 abitanti	10-50.000 abitanti	oltre 50.000 abitanti	Totale
PC	9	2	1	1	13
PR	10	3	3	–	16
RE	10	5	8	–	23
MO	8	4	9	1	22
BO	8	11	11	1	31
FE	4	2	6	–	12
RA	3	5	2	2	12
FO	10	6	2	2	20
RN	–	4	1	1	6
Totale	62	42	43	8	155

Box 1 - I 155 comuni in cui sono in carica i sindaci che hanno risposto alla rilevazione del 2000, divisi per province.

BO	1 ANZOLA EMILIA	17 IMOLA
	2 ARGELATO	18 MALALBERGO
	3 BARICELLA	19 MEDICINA
	4 BAZZANO	20 MONTE SAN PIETRO
	5 BENTIVOGLIO	21 MONZUNO
	6 CALDERARA DI RENO	22 OZZANO EMILIA
	7 CASALFIUMANESE	23 PIANORO
	8 CASTEL D'AIANO	24 PIEVE DI CENTO
	9 CASTEL GUELFO	25 SAN BENEDETTO VAL DI S.
	10 CASTELLO D'ARGILE	26 SAN GIORGIO DI PIANO
	11 CASTEL MAGGIORE	27 SAN LAZZARO DI SAVENA
	12 CASTEL SAN PIETRO TERME	28 SANT'AGATA BOLOGNESE
	13 CASTENASO	29 SASSO MARCONI
	14 CREVALCORE	30 SAVIGNO
	15 DOZZA	31 VERGATO
	16 GALLIERA	Tot. 31
FE	1 ARGENTA	8 OSELLATO
	2 BONDENO	9 PORTOMAGGIORE
	3 CENTO	10 VIGARANO MAINARDA
	4 CODIGORO	11 VOGHIERA
	5 COPPARO	12 TRESIGALLO
	6 JOLANDA DI SAVOIA	Tot. 12
	7 MASI TORELLO	

(continua)



Segue box 1 - I 155 comuni in cui sono in carica i sindaci che hanno risposto alla rilevazione del 2000, divisi per province.

FO	1 BERTINORO 2 CASTROCARO 3 CESENA 4 FORLI 5 FORLIMPOPOLI 6 GALEATA 7 MELDOLA 8 MERCATO SARACENO 9 MODIGLIANA 10 MONTIANO 11 PORTICO	12 PREDAPPIO 13 PREMILCUORE 14 ROCCA SAN CASCIANO 15 RONCOFREDDO 16 SAN MAURO PASCOLI 17 SANTA SOFIA 18 SAVIGNANO SUL RUBICONE 19 SOGLIANO AL RUBICONE 20 VERGHERETO Tot. 20
MO	1 CAMPOSANTO 2 CAVEZZO 3 CONCORDIA SULLA SECCHIA 4 FIORANO MODENESE 5 FIUMALBO 6 FORMIGINE 7 FRASSINORO 8 GUIGLIA 9 MARANELLO 10 MODENA 11 NONANTOLA 12 NOVI	13 PALAGANO 14 PAVULLO NEL FRIGNANO 15 SAN FELICE SUL PANARO 16 SAN POSSIDONIO 17 SASSUOLO 18 SAVIGNANO SUL PANARO 19 SESTOLA 20 SOLIERA 21 VIGNOLA 22 ZOCCA Tot. 22
PC	1 CAORSO 2 CARPANETO PIACENTINO 3 CASTEL SAN GIOVANNI 4 CERIGNALE 5 GOSSOLENGO 6 GRAGNANO TREBBIENSE 7 LUGAGNANO VAL D'ARDA	8 MORFASSO 9 PIACENZA 10 PIOZZANO 11 ROTTOFRENO 12 TRAVO 13 VERNASCA Tot. 13
PR	1 ALBARETO 2 BORGO VAL DI TARO 3 BUSSETO 4 COLLECCHIO 5 FONTEVIVO 6 LESIGNANO DE' BAGNI 7 NEVIANO DEGLI ARDUINI 8 NOCETO 9 SALSOMAGGIORE	10 SORAGNA 11 TERENCE 12 TORRILE 13 TRECASALI 14 VALMOZZOLA 15 VARANO DE MELEGARI 16 VARSÌ Tot. 16
RA	1 ALFONSINE 2 BAGNACAVALLO 3 BAGNARA DI ROMAGNA 4 BRISIGHELLA 5 CASOLA VALSENIO 6 CASTEL BOLOGNESE 7 COTIGNOLA	8 FAENZA 9 FUSIGNANO 10 MASSALOMBARDA 11 RAVENNA 12 SANT'AGATA SUL SANTERNO Tot. 12

(continua)



Segue box 1 - *I 155 comuni in cui sono in carica i sindaci che hanno risposto alla rilevazione del 2000, divisi per province.*

RE	1 ALBINEA	13 GUASTALLA
	2 BAGNOLO DI PIANO	14 NOVELLARA
	3 BORETTO	15 POVIGLIO
	4 BUSANA	16 QUATTRO CASTELLA
	5 CAMPAGNOLA EMILIA	17 RIO SALICETO
	6 CARPINETI	18 ROLO
	7 CASALGRANDE	19 RUBIERA
	8 CASINA	20 SAN MARTINO IN RIO
	9 CASTELNOVO NE' MONTI	21 SCANDIANO
	10 CANOSSA	22 VEZZANO SUL CROSTOLO
	11 CORREGGIO	23 VIANO
	12 FABBRICO	Tot. 23
RN	1 CATTOLICA	5 SAN GIOVANNI IN MAR.NO
	2 CORIANO	6 VERUCCHIO
	3 MISANO ADRIATICO	Tot. 6
	4 RIMINI	

2. LE VARIAZIONI DEI FENOMENI

Anche quest'anno, come già nel 1998, alla descrizione del "quadro congiunturale" (variazioni registrate tra le ultime due rilevazioni), sarà affiancata un'analisi degli andamenti delle valutazioni dei sindaci nel più lungo periodo, cioè dal 1995 al 2000. L'esame delle variazioni nei punteggi medi nei 5 anni di rilevazioni, non solo mette in evidenza scostamenti più significativi rispetto a quelli che si registrano nel breve periodo, ma può anche consentire di verificare se esistano fenomeni che nel corso del tempo hanno preoccupato in misura crescente i sindaci, o al contrario fenomeni che negli anni sono divenuti sempre meno problematici.

Prima di procedere alla presentazione dei risultati della rilevazione del 2000 è necessaria una precisazione. In questa nota saranno presentati soltanto i 50 fenomeni rilevati nell'ultimo anno, tralasciando, anche per quel che riguarda l'analisi sui 5 anni di rilevazioni, i fenomeni che sono stati rilevati solo fino al 1998.

2.1 Il quadro congiunturale

Le valutazioni espresse dai sindaci sulla problematicità dei 50 fenomeni rilevati nel 2000 sono riportate nella tabella 3, insieme alla variazione che gli stessi fenomeni hanno registrato rispetto alla rilevazione precedente (1998).



Tabella 3 - *Punteggi medi relativi agli anni 1998 e 2000 per ogni fenomeno rilevato e variazioni registrate nel periodo 1998-2000. Il numero riportato accanto a ciascun fenomeno corrisponde a quello che essi hanno nel questionario. Scala 1-100.*

Tipo di fenomeno	Rilevazione 1998			Rilevazione 2000			Variazioni 1998-2000
	Punteggio medio	Dev. standard	N.	Punteggio medio	Dev. standard	N.	
[1] Alcolismo	23,6	21,1	150	19,9	18,44	155	-3,7
[4] Scippi	10,9	16,8	149	6,8	14,63	155	-4,1
[7] Viabilità e comunicazioni	49,8	26,4	150	46,1	28,56	154	-3,7
[9] Intimidazioni mafiose	3,6	8,6	150	1,9	6,45	155	-1,7
[12] Spaccio di droghe	29,8	21,2	151	25,6	19,65	154	-4,2
[13] Violenze sessuali	4,8	10,7	151	3,4	9,02	155	-1,4
[15] Estorsioni	3,5	8,4	151	1,6	4,97	154	-1,9
[16] Furti di auto	15,4	18,0	149	14,8	17,29	155	-0,6
[18] Carenze nella polizia municipale	21,4	22,8	150	20,6	22,81	153	-0,8
[19] Danneggiamenti del patrimonio pubblico	23,8	21,5	150	23,4	20,18	155	-0,4
[20] Presenza sospetti appartenenti criminalità organizzata	8,6	14,6	151	8,8	17,25	155	0,2
[22] Tifoseria violenta	3,8	10,3	151	2,4	8,07	154	-1,4
[24] Inquinamento ambientale	22,9	16,7	149	20,8	19,78	155	-2,1
[25] Calo della natalità	42,7	32,3	148	30,0	30,41	154	-12,7
[27] Incidenti stradali	40,4	24,8	150	34,1	22,44	154	-6,3
[28] Disoccupazione femminile	34,5	24,5	151	24,2	21,14	155	-10,3
[29] Occupazione di edifici	7,1	15,5	151	4,3	11,25	155	-2,8
[30] Carenze nelle forze dell'ordine	24,9	24,0	150	26,4	25,56	152	1,5
[31] Ricettazione	6,3	13,6	151	3,5	9,37	155	-2,8
[33] Riciclaggio	3,4	9,7	150	2,9	10,21	155	-0,5
[35] Atteggiamenti omertosi	6,7	12,7	151	5,7	11,75	154	-1,0
[37] Evasione fiscale	31,8	19,5	148	24,1	19,48	153	-7,7
[38] Incidenti sul lavoro	23	17,2	150	19,6	16,36	154	-3,4
[42] Gioco d'azzardo	13,8	18,3	151	11,7	16,84	154	-2,1
[43] Inoccupazione giovanile	27	25,8	151	19,8	18,73	153	-7,2
[44] Presenza problematica di zingari e nomadi	19,9	24,8	151	15,0	22,76	154	-4,9
[46] Violenze in famiglia	10,9	14,3	149	10,9	15,13	154	0,0
[49] Carenze abitative per i residenti	28,0	25,5	151	20,2	22,63	153	-7,8
[52] Teppismo giovanile	16,2	16,7	151	16,7	18,93	154	0,5
[55] Carenze abitative per gli immigrati	42,3	31,6	151	36,5	31,91	154	-5,8
[56] Passaggi sospetti di proprietà	5,6	11,8	150	3,6	9,93	155	-2,0
[58] Truffe in commercio	8,1	14,6	150	4,7	9,78	155	-3,4
[59] Scommesse clandestine	5,6	12,2	150	3,4	10,57	155	-2,2
[60] Persone sole	29,8	25,2	150	27,6	21,76	155	-2,2
[64] Finanziarie sospette	4	10,0	151	2,3	7,76	154	-1,7

(continua)



Segue tabella 3 - *Punteggi medi relativi agli anni 1998 e 2000 per ogni fenomeno rilevato e variazioni registrate nel periodo 1998-2000. Il numero riportato accanto a ciascun fenomeno corrisponde a quello che essi hanno nel questionario. Scala 1-100.*

Tipo di fenomeno	Rilevazione 1998			Rilevazione 2000			Variazioni 1998-2000
	Punteggio medio	Dev. standard	N.	Punteggio medio	Dev. standard	N.	
[66] Disoccupazione maschile	16,2	19,7	150	12,8	14,96	155	-3,4
[67] Intolleranza razziale	10,3	18,1	150	10,0	16,19	155	-0,3
[68] Disagio psichico	22,3	19,8	150	17,7	16,84	154	-4,6
[69] Immigrazione extracomunitaria illegale	14,8	21,1	150	14,3	19,68	155	-0,5
[70] Usura	6,6	12,9	150	4,1	11,17	154	-2,5
[73] Prostituzione	10,4	20,2	148	7,3	16,70	155	-3,1
[74] Incendi dolosi	5,2	12,1	148	4,2	9,76	155	-1,0
[76] Furti in appartamento	29,9	22,1	150	35,4	25,01	155	5,5
[77] Abusivismo commerciale	11,1	15,8	151	7,7	14,26	155	-3,4
[78] Stati di povertà	19,5	19,8	151	14,8	16,77	154	-4,7
[80] Illegalità commesse da tossicodipendenti	18,5	21,9	151	14,1	18,89	155	-4,4
[81] Senza fissa dimora	3,8	10,0	151	2,8	9,05	155	-1,0
[83] Degrado urbano	6,6	12,9	151	5,7	14,44	155	-0,9
[84] Traffico	32,6	28,5	151	31,7	30,07	154	-0,9
[85] Immigrazione extracomunitaria legale	26	24,4	151	27,2	24,20	155	1,2

Nel passaggio tra 1997 e 1998, come forse il lettore ricorderà, su 85 fenomeni 44 erano aumentati, 40 erano in calo ed uno era rimasto invariato. Nel passaggio dal 1998 al 2000 il “quadro congiunturale” mette invece in evidenza un miglioramento della situazione complessiva, in quanto, nelle opinioni dei sindaci che hanno risposto al questionario, ben 44 fenomeni su 50 sono risultati in calo, di cui 33 hanno segnato una diminuzione superiore ad un punto, ed un fenomeno non ha subito variazioni. Tra 1998 e 2000 sono perciò soltanto 5 i fenomeni in crescita, di cui solo 3 registrano un aumento superiore ad un punto. La percezione di un miglioramento complessivo emerge chiaramente anche dalla tabella 4 che, nel riportare il quadro complessivo della variazioni più consistenti, mostra chiaramente come i fenomeni in calo registrino scostamenti decisamente maggiori, in termini assoluti, di quelli registrati dai fenomeni in aumento.



Tabella 4 - Principali variazioni registrate nei punteggi medi tra 1998 e 2000, su scala 0-100. I numeri tra parentesi quadra rinviano alla posizione occupata dai fenomeni nel questionario.

Variazioni 1998-2000	Tipo di fenomeno	Punteggio medio 2000
in crescita		
+5,5	[76] Furti in appartamento	35,42
+1,5	[30] Carenze nelle forze dell'ordine	26,41
+1,2	[85] Immigrazione extracomunitaria legale	27,16
+0,5	[52] Teppismo giovanile	16,72
+0,2	[20] Presenza di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata	8,77
in calo		
-7,2	[43] Inoccupazione giovanile	27,0
-7,7	[37] Evasione fiscale	31,8
-7,8	[49] Carenze abitative per i residenti	28,0
-10,3	[28] Disoccupazione femminile	34,5
-12,7	[25] Calo della natalità	42,7

La tabella 4 mostra che gli aumenti più significativi sono stati registrati dai furti in appartamento (+5,5), dalle carenze nelle forze dell'ordine (+1,5) e dall'immigrazione extracomunitaria legale (+1,2). Non si può tuttavia fare a meno di sottolineare il significativo scarto tra la variazione in aumento registrata tra 1998 e 2000 dai furti in appartamento e la variazione riscontrata dagli altri fenomeni in crescita, che spinge ad individuare il furto in appartamento come il vero fenomeno "emergente" nelle opinioni dei sindaci nel passaggio dal 1998 al 2000.

L'aumento registrato tra 1998 e 2000 porta il punteggio di problematicità associato a questo fenomeno a 35,4, collocando così questo reato predatorio al terzo posto tra i fenomeni in assoluto considerati più problematici nel 2000, superato soltanto dal problema della viabilità e comunicazioni (46,1) e dalla carenze abitative per gli immigrati (36,5). A differenza dei due fenomeni da ultimo menzionati, che in tutte le rilevazioni precedenti si sono sempre collocati tra i primi tre fenomeni per livello di problematicità, i furti in appartamento sono nuovi a posizioni così alte nella "classifica della problematicità". Basti pensare che nel 1995 si collocavano al 17° posto. In sostanza dal 1995 al 2000 si è registrata una vera e propria escalation del fenomeno in esame nelle preoccupazioni dei sindaci. Il fenomeno dei furti in appartamento, come si avrà modo di vedere, è infatti quello che ha registrato il maggior aumento (+13,7) nei 5 anni di rilevazioni. Questa loro posizione è ulteriormente rafforzata dal fatto che nello stesso periodo i due fenomeni che nella rilevazione del 2000 superano i furti in appartamento



nella scala delle preoccupazioni dei sindaci hanno subito un calo rispettivamente di 2,3 e 3,3 punti.

La particolare preoccupazione dei sindaci per questo fenomeno è peraltro perfettamente in linea con quanto sottolineato nelle altre parti di questo Rapporto, sia relativamente alla forte preoccupazione espressa dai cittadini per questo reato nel sondaggio di opinione, sia relativamente alla crescita del numero di questi reati negli ultimi anni, quale emerge nettamente dall'esame delle denunce.

2.2 Le variazioni dei fenomeni negli ultimi 5 anni

Passiamo ora ad esaminare le variazioni che i fenomeni hanno registrato nel periodo più lungo delle nostre rilevazioni, e cioè tra il 1995 e il 2000. È innanzitutto necessaria un'avvertenza riguardo il calcolo della variazione del punteggio dei fenomeni nei 5 anni. Si è scelto di calcolare la differenza tra la rilevazione del 2000 e la media ponderata delle rilevazioni del 1995 e del 1996, per rendere meno variabile la base di confronto, anche in considerazione del fatto che tra 1995 e 1996 ci sono stati alcuni aggiustamenti terminologici nei nomi dei fenomeni che possono aver prodotto scostamenti legati più alla diversa terminologia che alla diversa opinione sulla loro problematicità.

Il quadro delle variazioni nei punteggi medi dei fenomeni nell'arco dei 5 anni di rilevazioni è quello rappresentato dalla tabella 5.

In generale le variazioni complessivamente registrate dai 50 fenomeni tra il 1995 e il 2000 mettono in evidenza, allo stesso modo di quanto considerato per le variazioni tra 1998 e 2000, un miglioramento complessivo, dal momento che i fenomeni in crescita (13) sono in numero decisamente minore rispetto ai fenomeni in calo (36). Uno dei 50 fenomeni (prostituzione) non risulta aver subito tra 1995 e 2000 alcuna variazione. Ma vediamo più da vicino quali fenomeni hanno registrato le variazioni più consistenti, esaminando, per brevità di esposizione, solo quelli che hanno registrato variazioni superiori ai 4 punti.

Tra i fenomeni caratterizzati dal calo maggiore si nota innanzitutto la presenza di tutti e tre i fenomeni appartenenti all'area delle condizioni economiche, segno che esse sono, secondo le valutazioni dei sindaci, complessivamente migliorate negli ultimi 5 anni. Infatti la disoccupazione femminile segna un calo di 12,3, l'inoccupazione giovanile di 10,6 e la disoccupazione maschile di 6,3. Gli altri fenomeni che hanno registrato un calo consistente negli ultimi 5 anni sono il calo della natalità (-7,5), le carenze abitative per i residenti (-7,2), l'evasione fiscale (-7,1) e le carenze nella polizia municipale (-4,1).



Tabella 5 - Principali variazioni registrati da ciascun fenomeno nel periodo 1995-2000. Il confronto è effettuato tra il punteggio medio del 2000 e la media ponderata dei punteggi degli anni 1995-1996. Scala 0-100.

Variazioni 1995/96-2000	Tipo di fenomeno	Valore medio 2000
13,7	[76] Furti in appartamento	35,4
6,9	[85] Immigrazione extracomunitaria legale (1)	27,2
6,8	[52] Teppismo giovanile	16,7
5,7	[30] Carenza nelle forze dell'ordine	26,4
4,2	[16] Furti di auto	14,8
2,2	[27] Incidenti stradali	34,1
2,1	[69] Immigrazione extracomunitaria illegale	14,3
1,4	[46] Violenze in famiglia	10,9
1,2	[67] Intolleranza razziale	10,0
1,1	[44] Presenza problematica di zingari e nomadi	15,0
0,7	[29] Occupazione di edifici	4,3
0,4	[81] Senza fissa dimora (1)	2,8
0,0	[73] Prostituzione	7,3
-0,2	[4] Scippi	6,8
-0,2	[35] Atteggiamenti omertosi	5,7
-0,2	[38] Incidenti sul lavoro	19,6
-0,3	[74] Incendi dolosi	4,2
-0,3	[42] Gioco d'azzardo	11,7
-0,4	[19] Danneggiamenti del patrimonio pubblico	23,4
-0,4	[13] Violenze sessuali	3,4
-0,5	[80] Illegalità commesse da tossicodipendenti (1)	14,1
-0,7	[9] Intimidazioni mafiose	1,9
-1,0	[83] Degrado urbano (1)	5,7
-1,0	[1] Alcolismo	19,9
-1,1	[31] Ricettazione	3,5
-1,2	[56] Passaggi sospetti di proprietà	3,6
-1,3	[20] Presenza di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata	8,8
-1,4	[59] Scommesse clandestine	3,4
-1,6	[22] Tifoseria violenta	2,4
-1,6	[33] Riciclaggio	2,9
-1,6	[77] Abusivismo commerciale	7,7
-1,7	[15] Estorsioni	1,6
-2,3	[7] Viabilità	46,1
-2,4	[70] Usura	4,1
-2,5	[68] Disagio psichico	17,7
-2,6	[64] Finanziarie sospette	2,3
-2,6	[12] Spaccio di droghe	25,6
-3,1	[60] Persone sole (1)	27,6
-3,3	[78] Stati di povertà	14,8
-3,3	[55] Carenze abitative per immigrati	36,5

(continua)



Segue tabella 5 - *Principali variazioni registrati da ciascun fenomeno nel periodo 1995-2000. Il confronto è effettuato tra il punteggio medio del 2000 e la media ponderata dei punteggi degli anni 1995-1996. Scala 0-100.*

Variazioni 1995/96-2000	Tipo di fenomeno	Valore medio 2000
-3,4	[84] Traffico (1)	31,7
-3,4	[58] Truffe in commercio	4,7
-3,7	[24] Inquinamento ambientale	20,8
-4,1	[18] Carenze nella polizia municipale	20,6
-6,3	[66] Disoccupazione maschile	12,8
-7,1	[37] Evasione fiscale	24,1
-7,2	[49] Carenze abitative per i residenti	20,2
-7,5	[25] Calo della natalità	30,0
-10,6	[43] Inoccupazione giovanile	19,8
-12,3	[28] Disoccupazione femminile	24,2

(1) Fenomeno non rilevato nel 1995. Le variazioni sono calcolate sul punteggio medio del 1996.

Nell'esaminare invece i fenomeni "emergenti" degli ultimi 5 anni, ricordiamo innanzitutto che, come anticipato, è il fenomeno dei furti in appartamento a registrare ancora una volta l'aumento più consistente (+13,7). E, al pari di quanto emerso dalle variazioni nel breve periodo, ancora una volta lo scarto tra l'aumento registrato da questo fenomeno e le variazioni registrate dagli altri fenomeni in crescita è notevole.

Tra i fenomeni che hanno registrato gli aumenti più consistenti si trova anche un altro reato predatorio, i furti di auto (+4,2). L'aumento registrato da questo fenomeno è comunque inferiore a quello registrato dall'immigrazione extracomunitaria legale (+6,9), dal teppismo giovanile (+6,8), e dalle carenze nelle forze dell'ordine (+5,7).

3. LE AREE PROBLEMATICHE E L'AGENDA DEI SINDACI

Analizziamo ora i risultati dell'ultima rilevazione e l'andamento negli ultimi 5 anni ordinando i fenomeni per area problematica, raggruppandoli cioè sulla base dei criteri logico-analitici che sono stati già presentati ed utilizzati nei precedenti Rapporti.

Nel Rapporto del 1998 si era notata, esaminando gli andamenti del periodo 1995-1998, una certa stabilità dei fenomeni emersi come più rilevanti in ciascuna area problematica, ed in questo senso si era parlato di "agenda dei sindaci".

Nella rilevazione del 2000 la configurazione delle preoccupazioni dei sindaci non presenta novità rispetto alla composizione dell'"agenda" già presentata nel Rapporto del 1998, al quale si rimanda. In sostanza,



Tabella 6 - Fenomeni più rilevanti nelle diverse aree problematiche. Media dei punteggi del 2000. Scala 0-100.

Aree problematiche	Tipo di fenomeno	Punteggio 2000
Condizioni economiche	[28] Disoccupazione femminile	24,2
	[43] Inoccupazione giovanile	19,8
Condizioni sociali	[25] Calo della natalità	30,0
	[85] Immigrazione extracomunitaria legale	27,2
Vivibilità urbana	[7] Viabilità e comunicazioni	46,1
	[55] Carenze abitative immigrati	36,5
	[84] Traffico	31,7
Patologie sociali	[27] Incidenti stradali	34,1
	[60] Persone sole	27,6
	[1] Alcolismo	19,9
Devianza comune	[76] Furti in appartamento	35,4
	[12] Spaccio di droghe	25,6
	[19] Danneggiamento del patrimonio pubblico	23,4
	[16] Furti di auto	14,8
Criminalità economica	[37] Evasione fiscale	24,1
	[77] Abusivismo commerciale	7,7
Criminalità organizzata	[20] Presenza di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata	9,3
	[35] Atteggiamenti omertosi	6,2

come mostra la tabella 6, i fenomeni più rilevanti per ciascuna area problematica sono gli stessi rilevati nel periodo 1995-1998, se si escludono le variazioni dovute alla “sparizione” dall’agenda di 3 fenomeni (spopolamento del territorio, diffusione delle tossicodipendenza e atti vandalici) che non sono stati rilevati nel 2000 e che hanno quindi ceduto il posto rispettivamente a immigrazione extracomunitaria legale, alcolismo e furti di auto.

Una volta sottolineato che i fenomeni più rilevanti per ciascuna area problematica sono rimasti gli stessi nei 5 anni di rilevazioni, vale la pena esaminare le variazioni che essi hanno subito nel periodo 1995-2000. In questo modo sarà possibile verificare se le valutazioni dei sindaci nel medio periodo, pur confermando la presenza di questi fenomeni in “agenda”, vadano nella direzione di una diminuzione della preoccupazione o al contrario abbiano fatto registrare un aumento nelle valutazioni di problematicità. La tabella 7 mostra le variazioni dei fenomeni compresi nell’agenda dei sindaci nel periodo 1995-2000.

Dalla stessa tabella emerge che nelle valutazioni dei sindaci la problematicità associata ad alcune aree è andata complessivamente migliorando, come mostrano le diminuzioni registrate dai punteggi medi



Tabella 7 - Variazioni registrate nel periodo 1995-2000 nei punteggi medi dei fenomeni più rilevanti per ciascuna area problematica. Il confronto è effettuato tra il punteggio medio del 2000 e la media ponderata dei punteggi degli anni 1995-1996. Scala 0-100.

Aree problematiche	Tipo di fenomeno	Variazioni 1995-2000
Condizioni economiche	[28] Disoccupazione femminile	-12,3
	[43] Inoccupazione giovanile	-10,6
Condizioni sociali	[25] Calo della natalità (1)	-7,5
	[85] Immigrazione extracomunitaria legale	6,9
Vivibilità urbana	[7] Viabilità e comunicazioni (1)	-2,3
	[55] Carenze abitative immigrati	-3,3
	[84] Traffico	-3,4
Patologie sociali	[27] Incidenti stradali	2,2
	[60] Persone sole (1)	-3,1
	[1] Alcolismo	-1,0
Devianza comune	[76] Furti in appartamento	13,7
	[12] Spaccio di droghe	-2,6
	[19] Danneggiamento del patrimonio pubblico	-0,4
	[16] Furti di auto	4,2
Criminalità economica	[37] Evasione fiscale	-7,1
	[77] Abusivismo commerciale	-1,6
Criminalità organizzata	[20] Presenza di sospetti appartenenti alla criminalità organizzata	-1,3
	[35] Atteggiamenti omertosi	-0,2

(1) Fenomeno non rilevato nel 1995. Le variazioni sono calcolate sul punteggio medio del 1996.

nei 5 anni. In particolare hanno registrato un netto calo i fenomeni in agenda nell'area delle condizioni economiche, così come sono diminuiti, seppure in misura minore, i fenomeni più rilevanti nell'area della criminalità urbana, della criminalità economica e di quella organizzata. Nelle altre aree l'andamento dei fenomeni in agenda è meno omogeneo perché, mentre alcuni fenomeni vedono la problematicità attribuita dai sindaci diminuire nel corso dei 5 anni, per altri fenomeni i punteggi medi aumentano, in alcuni casi anche notevolmente. In particolare l'area delle condizioni sociali vede diminuire notevolmente nell'arco dei 5 anni il punteggio medio del fenomeno del calo della natalità, mentre vede un aumento della problematicità del fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria legale. Nell'area delle patologie sociali nel periodo '95-2000 è diminuita la problematicità attribuita dai sindaci al fenomeno delle persone sole (-3,1) e, in modo minore all'alcolismo (-1,0), mentre il fenomeno degli incidenti stradali ha registrato un aumento (+2,2). Infine nell'area della devianza comune, tra i fenomeni in agenda, sono in aumento solo i fenomeni dei furti in appartamento (+13,7) e dei furti di auto (+4,2).



L'esame delle variazioni registrate dai fenomeni in agenda nel periodo 1995-2000 porta ad individuare in particolare due fenomeni che maggiormente si caratterizzano come "emergenti", perché non solo sono considerati nelle valutazioni dei sindaci tra i più significativi nella rispettiva area problematica, ma nella loro opinione sono diventati in misura apprezzabile più problematici nel corso degli anni. Si tratta dei furti in appartamento e dell'immigrazione extracomunitaria legale, ovvero dei due fenomeni in agenda che hanno registrato il maggiore aumento tra 1995 e 2000.

4. I FENOMENI LEGATI ALL' INSIUREZZA URBANA

Nel rapporto del 1998 erano stati individuati 13 fenomeni particolarmente legati all'insicurezza dei cittadini e ne era stato esaminato l'andamento tra il 1995 e il 1998. L'esame si era concentrato sulle rilevazioni effettuate nei comuni con più di 50.000 abitanti, sulla base della nota caratterizzazione prevalentemente urbana dei fenomeni scelti, caratterizzazione peraltro confermata anche dalle valutazioni dei sindaci. Quest'anno saranno ripresi i fenomeni legati all'insicurezza urbana già utilizzati nel 1998 (esclusa la diffusione delle tossicodipendenza, che non è stata rilevata nel 2000) per esaminarne l'andamento nel quadro congiunturale, ossia le variazioni tra le ultime due rilevazioni. La situazione dei fenomeni legati all'insicurezza urbana rappresentata nella tabella 8 risulta in miglioramento, in contrasto con la tendenza generale che era invece stata rilevata nel periodo 1995-98. In quel

Tabella 8 - *Variazioni registrate nei punteggi medi tra il 1998 e il 2000 nei fenomeni legati all'insicurezza urbana nei comuni con più di 50.000 abitanti. Scala 0-100.*

Tipo di fenomeno	Punteggio 1998 (N=11)	Punteggio 2000 (N=8)	Variazione 1998-2000
[12] Spaccio di droghe	53,2	41,8	-11,4
[80] Illegalità commesse da tossicodipendenti	40,0	30,0	-10,0
[73] Prostituzione	42,3	29,4	-12,9
[69] Immigrazione extracomunitaria illegale	39,1	33,1	-6,0
[85] Immigrazione extracomunitaria legale	29,1	22,5	-6,6
[67] Intolleranza razziale	21,8	13,1	-8,7
[44] Presenza problematica di zingari e nomadi	40,5	33,8	-6,7
[4] Scippi	30,5	38,1	7,6
[16] Furti di auto	32,5	37,5	5,0
[76] Furti in appartamento	42,7	59,4	16,7
[58] Truffe in commercio	29,5	15,6	-13,9
[83] Degrado urbano	15,0	15,6	0,6



periodo infatti soltanto tre fenomeni su tredici registravano un calo (prostituzione, immigrazione extracomunitaria illegale, e truffe in commercio), mentre l'esame delle variazioni di breve periodo tra 1998 e 2000 segnala ben 8 fenomeni in calo. Ai tre fenomeni già in diminuzione nel 1998 si aggiungono lo spaccio, le illegalità commesse da tossicodipendenti, l'intolleranza razziale, la presenza problematica di zingari e l'immigrazione extracomunitaria legale. I fenomeni di insicurezza urbana in crescita tra 1998 e 2000 sono invece gli scippi (+7,6), i furti di auto (+5,0), il degrado urbano (+0,6) e i furti in appartamento (+16,7), che ancora una volta registrano un aumento nettamente superiore a quello di tutti gli altri fenomeni.

Se il maggior numero di fenomeni in calo potrebbe spingere a considerare, nelle opinioni dei sindaci, la situazione dell'insicurezza urbana in complessivo miglioramento, non si può fare a meno di notare che i fenomeni che aumentano registrano variazioni piuttosto significative (a parte il degrado urbano). Le variazioni di tali fenomeni nel breve periodo assumono rilevanza ancora maggiore se si considera che già nel 1998 gli stessi fenomeni che nel 2000 sono risultati in crescita, registravano aumenti piuttosto significativi rispetto alle rilevazioni del 1995. Scippi, furti in appartamento, furti di auto e degrado urbano sono quindi i fenomeni che, secondo i sindaci, nel corso degli anni sono diventati (e la tendenza non si è invertita nelle ultime rilevazioni) sempre più preoccupanti nelle città più grandi. Essi rappresentano quindi, nelle opinioni dei sindaci, le emergenze urbane degli ultimi 5 anni.

Se si escludono questi 4 fenomeni, la valutazione di problematicità espressa per gli altri 8 fenomeni legati all'insicurezza urbana appare migliorata nelle città più grandi tra 1998 e 2000 in misura decisamente significativa (tutte le diminuzioni registrate superano i 5 punti). Lo scenario si presenta però in parte diverso per i comuni con meno di 50.000 abitanti, come risulta dalla tabella 9, che mostra le diverse variazioni riportate dai fenomeni legati all'insicurezza nelle diverse classi dimensionali.

I valori riportati nella tabella 9 mostrano che i fenomeni legati all'insicurezza urbana hanno un andamento diverso nei comuni con più di 50.000 abitanti rispetto ai comuni più piccoli. Se si escludono le 4 emergenze urbane prima menzionate (scippi, furti di auto, furti in appartamento e degrado urbano), questo diverso andamento è sempre meno favorevole ai comuni più piccoli. Infatti si può notare che tutti gli 8 fenomeni che nei comuni con più di 50.000 abitanti diminuiscono tra



1998 e 2000, nelle altre classi dimensionali diminuiscono meno (a volte in misura significativa) o addirittura crescono.

Il diverso andamento nei comuni con più di 50.000 abitanti rispetto agli altri comuni, non arriva comunque a mettere in discussione la connotazione prevalentemente urbana dei fenomeni legati all'insicurezza dei cittadini. La tabella 9 mostra infatti che tali fenomeni registrano valori più elevati nei comuni con più di 50.000 abitanti. Fa eccezione soltanto l'immigrazione extracomunitaria legale, fenomeno per il quale si registra il punteggio medio più elevato, sia nel 1998 che nel 2000, nei comuni con 10-50.000 abitanti. Nel 2000 poi il punteggio medio registrato nelle città con più di 50.000 abitanti (22,5), è superato sia da quello registrato nelle città con 10-50.000 abitanti (26,0) che dai comuni con 5-10.000 abitanti (36,0) ed è, pur se di pochissimo, superiore solo a quello registrato nei comuni con meno di 5.000 abitanti (22,4).

Tabella 9 - Variazioni dei punteggi medi tra 1998 e 2000 dei fenomeni legati all'insicurezza urbana nelle diverse classi dimensionali. Per ogni fenomeno è indicato in grassetto la classe dimensionale in cui per ciascun anno si è rilevato il valore più alto. Scala 0-100.

	fino a 5.000 abitanti			5-10.000 abitanti			10-50.000 abitanti			oltre 50,000 abitanti		
	Punt. 1998 (N=55)	Punt. 2000 (N=62)	Var. 1998/ 2000	Punt. 1998 (N=40)	Punt. 2000 (N=42)	Var. 1998/ 2000	Punt. 1998 (N=45)	Punt. 2000 (N=43)	Var. 1998/ 2000	Punt. 1998 (N=11)	Punt. 2000 (N=8)	Var. 1998/ 2000
[12] Spaccio di droghe	21,5	19,6	-1,9	25,8	25,7	0,0	38,0	31,2	-6,8	53,2	41,9	-11,3
[80] Illegalità commesse da tossicodipendenti	10,6	9,2	-1,4	10,9	11,2	0,3	29,8	21,2	-8,6	40,0	30,0	-10,0
[73] Prostituzione	2,1	2,7	0,6	6,5	2,6	-3,8	16,0	14,3	-1,7	42,3	29,4	-12,9
[69] Immigrazione extracomunitaria illegale	4,6	8,5	3,8	12,8	15,5	2,7	23,1	17,9	-5,2	39,1	33,1	-6,0
[85] Immigrazione extracomunitaria legale	22,1	22,4	0,3	23,3	26,0	2,6	32,3	36,1	3,7	29,1	22,5	-6,6
[67] Intolleranza razziale	7,6	9,4	1,8	8,0	8,6	0,6	12,8	11,6	-1,2	21,8	13,1	-8,7
[44] Presenza problematica di zingari	10,5	8,9	-1,5	17,0	11,8	-5,2	28,9	23,4	-5,5	40,5	33,8	-6,7
[4] Scippi	2,9	1,4	-1,5	6,9	5,2	-1,6	20,0	10,5	-9,5	30,5	38,1	7,7
[16] Furti di auto	6,8	8,2	1,3	16,4	16,1	-0,3	21,2	19,0	-2,3	32,5	37,5	5,0
[76] Furti in appartamento	21,4	25,7	4,4	29,2	38,1	8,9	37,8	42,3	4,6	42,7	59,4	16,7
[58] Truffe in commercio	2,8	2,4	-0,4	5,8	3,5	-2,3	11,3	7,3	-4,0	29,6	15,6	-13,9
[83] Degrado urbano	7,3	6,1	-1,2	5,3	3,2	-2,0	5,0	5,9	0,9	15,0	15,6	0,6



Se ne ricava l'indicazione che l'immigrazione legale di extracomunitari sta diventando un problema più per i comuni di dimensioni minori che per le grandi città. La minore esperienza dei sindaci dei comuni più piccoli, dove il fenomeno è generalmente più recente, nell'affrontare i problemi connessi all'arrivo di immigrati e la minore disponibilità di strumenti e risorse sono probabilmente alla base della maggiore preoccupazione da loro espressa. I sindaci delle grandi città invece hanno forse avuto, che nel corso degli anni, maggiori opportunità di imparare a "gestire" il fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria legale e perciò tendono ora a percepirlo come meno problematico.

L'impostazione complessiva del lavoro è stata discussa con Giovanni Sacchini, che ha anche curato le elaborazioni dei dati relativi all'anno 2000.



Quindici anni, duecentomila denunce: i furti in appartamento nel periodo 1984-1999

di *Giovanni Sacchini*

1. IL REATO PIÙ TEMUTO

Nei sondaggi svolti da “Città sicure” a partire dal 1995, uno dei dati più stabili fino alla rilevazione del 1999 è stato quello che identificava nel furto in appartamento il reato più temuto dagli intervistati.

Gli elementi che fanno sì che questo sia il reato più temuto forse non necessitano di essere elencati in questa sede: oltre al danno materiale, basti per tutti richiamare la violazione del più importante spazio personale che questo reato produce.

Negli anni compresi tra il 1995 e il 1998 a temere di restare vittima di questo reato è sempre stata una quota di intervistati pari ad 1/3 e quindi non poteva passare inosservato il dato registrato nel sondaggio della primavera 1999 che spostava questa quota ad un intervistato ogni due, facendo segnare un balzo dal 33% del '98 al 50% del '99 (Cfr. Quaderno 18, pag. 155).

D'altro canto questo notevole aumento nella percezione (+52%) non trovava un immediato riscontro nei dati (più oggettivi) delle denunce, anch'esse cresciute, nell'anno solare precedenti il sondaggio (ovvero tra il '97 e il '98), ma di un ben più basso 14%.

Una così forte variazione, in un tempo così breve non poteva non indicare una forte – e temuta – variazione nelle percezioni degli intervistati.

Tra le cause che a questi repentini cambiamenti (di opinione) vengono associate ci sono senz'altro i mass media – e la TV in particolare – che enfatizzando alcuni episodi possono rendere particolarmente salienti certi fenomeni.



Contro questa ipotesi, riduttiva e anche rassicurante, giocavano, però, tra i risultati dello stesso sondaggio del 1999 anche altri indicatori: il furto in appartamento era considerato “un problema della zona in cui [l'intervistato] abita” da ben il 39%: una quota che essendo associata ad una valutazione “della zona” di residenza non poteva non confermare quei timori più generici ricordati sopra: i riferimenti alla zona introducono infatti valutazioni dei fenomeni più realistiche e sicuramente meno emotive od ideologiche di quanto non accada per le valutazioni “spazialmente” più generiche.

Per evitare di dare una lettura solo simbolica di questo andamento di preoccupazione (e di paura) ci è sembrato opportuno approfondire l'andamento che il fenomeno ha avuto nelle città e nelle province della nostra regione negli ultimi quindici anni: questo è infatti l'arco temporale entro cui sono stati raccolti “da Città sicure” i dati sulle denunce raccolte dalle forze dell'ordine, con il modello 165.

In questo approfondimento si cercherà pertanto di dar conto di come si è registrato l'andamento del fenomeno nel periodo che va dalla metà degli anni '80 ad oggi, con una particolare attenzione anche al distribuirsi del fenomeno nella seconda metà degli anni '90, dovendo scegliere, in questo caso, come anno di partenza il 1996: è quello infatti il primo anno in cui si dispone dei dati relativi alla provincia nata per ultima e cioè Rimini.

L'occasione ci consentirà di riprendere in esame alcuni interrogativi che riguardano la diffusione del fenomeno nelle diverse aree territoriali della regione e, pur nella limitatezza dello strumento disponibile, si cercherà di valutare il diverso andamento del fenomeno nelle aree urbane (i capoluoghi) e in quelle che costituiscono un aggregato un po' (troppo) eterogeneo, ovvero “gli altri comuni” delle varie province.

Alla fine dell'exkursus dovrebbe essere anche più facile accettare o respingere l'ipotesi di un eccessivo allarmismo degli emiliano-romagnoli rispetto a questo reato.

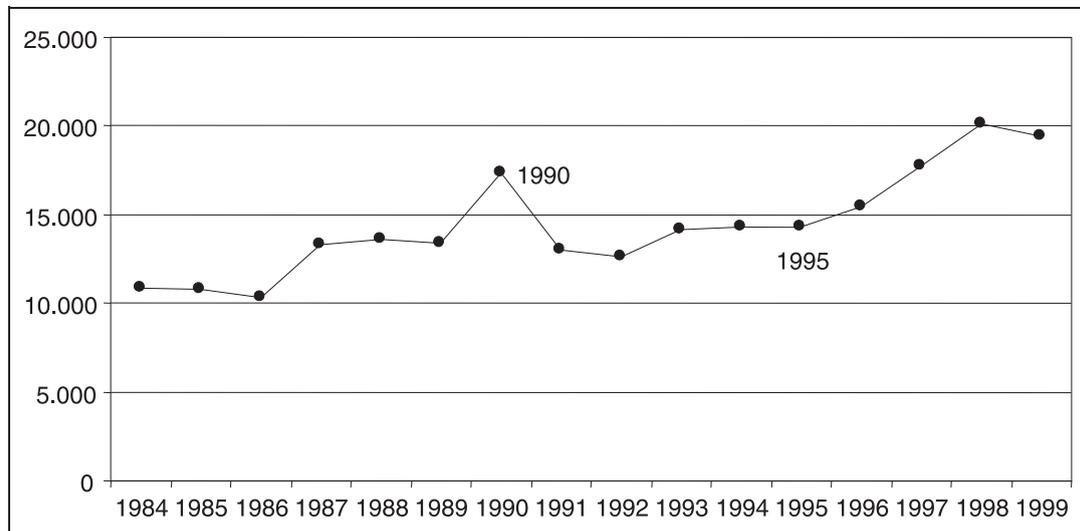
2. IL PERIODO 1984-1999

Analizzando l'andamento del fenomeno nei suoi valori assoluti ci sono pochi dubbi sulla portata del fenomeno, cresciuto nell'arco di 15 anni del 64,5% e dunque con una crescita media annuale superiore al 4%.

Tale crescita è frutto di due diverse impennate: la prima databile sulla fine degli anni '80 ha il suo culmine nel 1990 mentre la seconda si sviluppa a partire dal 1995 e ha il suo massimo nel 1998 quando, per la prima volta si sono superate le 20.000 denunce (Grafico1).



Grafico 1 - Furti in appartamento denunciati alle FF.OO in Emilia-Romagna nel periodo 1984-1999. Valori assoluti



Fonte: Statistiche giudiziarie Istat, tranne 1997 e 1998 che sono elaborazioni di Città sicure su dati delle Prefetture ER.

Come forse è noto, il modello di rilevazione delle denunce (mod. 165) oltre a fornire indicazioni sull'entità del fenomeno consente di ripartire il numero di denunce registrate in una determinata provincia in due soli ambiti: il comune capoluogo da una parte e i restanti comuni dall'altra. In virtù di questo fatto è possibile scomporre l'andamento visto poc'anzi in due diversi andamenti: quelli degli ambiti ora ricordati.

Questa ulteriore analisi però in Emilia-Romagna si complica un po' per il fatto che nel corso di questi stessi anni – e precisamente nel 1995 – la regione ha una provincia in più: quella di Rimini e dunque i dati del capoluogo di questa provincia negli anni precedenti al 1996 sono riportati nel totale "degli altri comuni".

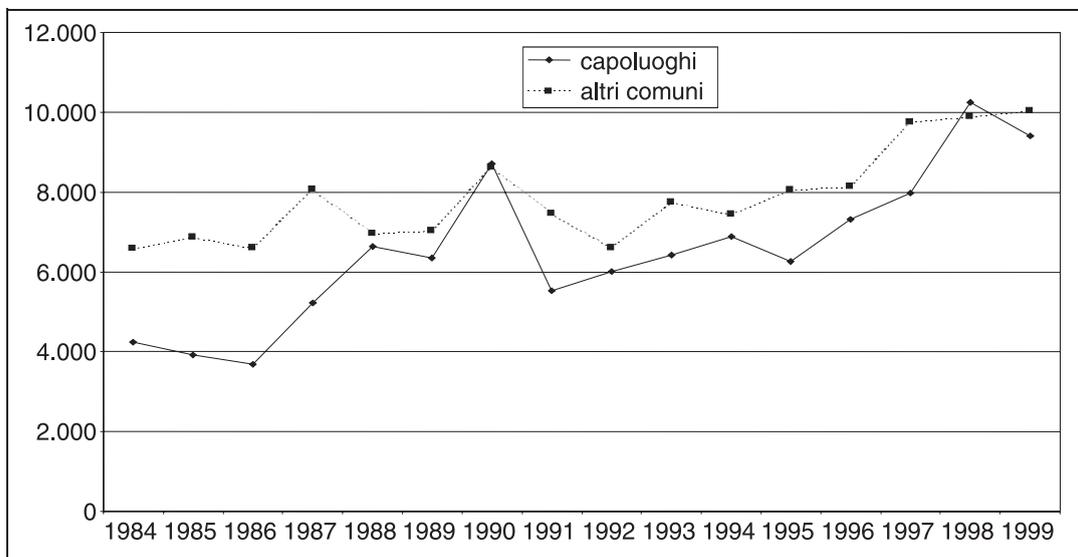
Premesso che si avrà modo di esaminare meglio – già nel grafico 3 – la particolare collocazione di Rimini, vediamo qual è stato l'andamento del fenomeno nei due ambiti considerati.

Come si vede, l'andamento nei due ambiti è segnato nel tempo da un avvicinamento delle due linee, con quella relativa agli altri comuni sempre al di sopra dell'altra, con due eccezioni: il 1990, quando i due ambiti fanno registrare valori simili e il 1998, quando l'insieme delle denunce raccolte nei capoluoghi supera quelle raccolte negli altri comuni (Grafico 2).

Ma come si diceva sopra, questa lettura è un po' influenzata dalla



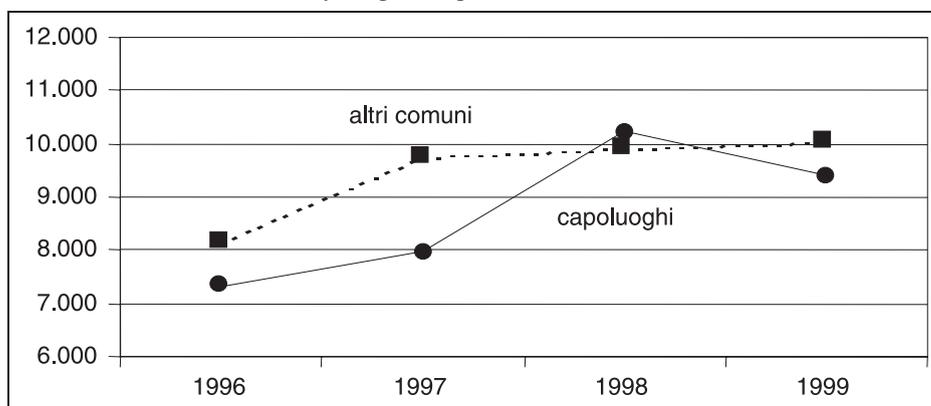
Grafico 2 - Furti in appartamento denunciati alle FF.OO in Emilia-Romagna nel periodo 1984-1999. Valori assoluti dei capoluoghi e degli altri comuni.



Fonte: Statistiche giudiziarie Istat, tranne 1997 e 1998 che sono elaborazioni di Città sicure su dati delle Prefetture ER.

posizione di Rimini che a partire dal 1995 ha cambiato "status", diventando capoluogo e dunque uno sguardo ravvicinato meritano questi ultimi anni: come avviene nel grafico 3.

Grafico 3 - Furti in appartamento denunciati alle FF.OO in Emilia-Romagna nel periodo 1996-1999. Valori assoluti dei capoluoghi e degli altri comuni.



Fonte: Statistiche giudiziarie Istat, tranne 1997 e 1998 che sono elaborazioni di Città sicure su dati delle Prefetture ER.



Negli ultimi anni il rapporto tra i due tipi di comune (capoluoghi e no) ha dunque visto un progressivo avvicinamento delle due linee, con il “sorpasso” del 1998, poi rientrato l’anno seguente.

Ma a livello di incidenza questo rapporto – prossimo al 50% – tende a pesare molto di più sui comuni capoluogo dove vive il 37% della popolazione (sono dati, appunto, riferiti al 31.12.98) e dunque in termini di tassi su 100.000 si avrebbe un ben diverso andamento, che tradotto in termini di “peso” esercitato dal fenomeno sui due tipi di popolazione non si può non rilevare un maggior peso sulla popolazione urbana, perlomeno finché si guarda il fenomeno nel suo insieme: alcune eccezioni emergeranno invece analizzando le singole province.

Ma in termini di gravosità, ovvero di “peso” sopportato dalle popolazioni può essere introdotto un altro rapporto che oltre a confermarci, per quanto già detto, della gravità del fenomeno, ci dà anche un’idea della sua incidenza sulla vita collettiva: metteremo infatti in rapporto il numero di furti con il numero di abitazioni, per verificare quanto fondato è il timore che tale reato suscita.

Introducendo questo indicatore va precisato che il calcolo verrà fatto sulle abitazioni “in complesso”, ovvero su quelle presenti in un dato territorio indipendentemente dal fatto che siano occupate o meno da residenti.

Stando ai risultati dell’indagine di vittimizzazione svolta dall’Istat nella nostra regione e riferita agli anni 1997-98 (ampiamente descritta in Regione Emilia-Romagna 2000) il rapporto tra furti nella prima e nella seconda casa è di 5,5:1 anche se la propensione a denunciare questi ultimi è leggermente più bassa, raggiungendo il 64%, a fronte del 77% registrato per la prima casa.

Va poi ribadito che il numero di abitazioni presenti su un territorio comunale è rilevato solo ogni 10 anni, in coincidenza con i Censimenti della popolazione che oltre che “della popolazione” sono anche detti, per l’appunto, “e delle abitazioni”.

Come forse è noto, il prossimo Censimento si terrà nel 2001 e dunque, andando a ritroso, il primo dato utile è quello relativo al 1991: in quell’anno nella nostra regione sono state rilevate 1,7 milioni di abitazioni, il 41,8% delle quali situate nei comuni capoluogo e le altre (58,2%) nei restanti comuni.

A questo punto si può valutare che andamento ha il rapporto furti/abitazioni, con riferimento all’anno 1991 (Tab. 1).

Come si vede, si ritrova una prevalenza dei reati commessi nei comuni capoluoghi, con quasi un’abitazione ogni 100 colpita da questo reato

**Tabella 1 - Numero di abitazioni e numero di furti in appartamento rilevati in ER nel 1991.**

Tipo di comune	Abitazioni in complesso [a]	Furti in appartamento [b]	Furti ogni 100 abitazioni
Capoluoghi	613.075	5.525	0,9
Altri comuni	1.169.532	7.460	0,6
Totale	1.782.607	12.985	0,7

mentre invece negli altri comuni tale rapporto non è lontano da un'abitazione ogni 200.

L'elevata incidenza del fenomeno però la si ricava meglio mettendo in relazione non un singolo anno, ma l'intero periodo che si sta esaminando: in fondo il 1991 cade quasi perfettamente a metà del periodo considerato (84-99) e dunque il numero di abitazioni rilevate quell'anno può essere messo in relazione al numero complessivo di furti rilevati.

Il quadro dei valori emersi dalla tabella 2 è abbastanza sorprendente, poiché nel periodo considerato si può (ragionevolmente) ritenere che i "topi" abbiano visitato ben 17 appartamenti ogni 100 nei capoluoghi e 11 nei restanti comuni, insomma un appartamento ogni cinque-sei nel primo caso e un appartamento ogni dieci nel secondo.

Se poi aggiungiamo che sempre nel 1991 il numero di componenti le famiglie era pari a 2,6 si può facilmente arrivare a stimare in quasi 600.000 il numero di persone che negli ultimi quindici anni sono rimaste coinvolte in questo tipo di reato.

Tale numero equivale al 15% della popolazione residente e la stessa quota la si può attribuire alle famiglie.

Da questo numero di vittime non ci vuole molto a pensare che la diffusione della notizia dei reati porti facilmente a considerare quel 50% di persone preoccupate come contigue a quante hanno subito un furto e

Tabella 2 - Rapporto tra numero di abitazioni rilevate nel 1991 e numero di furti in appartamento rilevati in ER nel periodo 1984-1999.

Tipo di comune	Abitazioni in complesso [a]	Furti in appartamento 1984-1999 [b]	Furti ogni 100 abitazioni
Capoluoghi	613.075	104.823	17,1
Altri comuni	1.169.532	125.818	10,8
Totale	1.782.607	230.641	12,9



comunque senz'altro allarmate dalla crescita che questi stessi hanno avuto negli ultimi cinque anni.

3. I CAPOLUOGHI

Per quanto riguarda i capoluoghi la situazione nel periodo considerato è piuttosto eloquente: in tutti la quota di furti denunciati è quasi raddoppiata, arrivando nel 1999 a 194 denunce per ogni 100 registrate 15 anni prima.

Bologna, Modena e Reggio superano questo valore, andando oltre la quota di 200 – cioè del raddoppio – e arrivando, nel caso di Reggio ad un quadruplicamento del numero di reati denunciati.

Nel caso di Reggio va però detto che il dato di partenza era piuttosto basso: 277 furti e in un certo senso l'imponente crescita del numero di reati trova in qualche modo un riferimento alla crescita della popolazione residente nello stesso periodo, effetto non riscontrabile invece a Modena e a Bologna dove, anzi, la popolazione urbana nel periodo è scesa, in modo molto ridotto a Modena e invece in modo molto più accentuato nella città petroniana (Tabella 3).

Sicuramente va detto che nel periodo in questione i capoluoghi hanno subito delle variazioni sotto molti punti di vista e l'indicatore più semplice per dar conto di queste variazioni è senz'altro l'ammontare della popolazione residente.

In ben sei dei nove capoluoghi considerati la popolazione è diminuita: in maniera piuttosto sensibile a BO, FE e PC, in maniera più contenuta, invece, a PR, FO e MO. Altrettanto contenuta è la crescita registrata a RA, mentre è decisamente sostenuta quella rilevata a Reggio Emilia: +10,3% in quindici anni (Tab. 3).

Grafico 4 - Furti in appartamento nei capoluoghi dell'Emilia-Romagna. Numero indice con 1984 = 100.

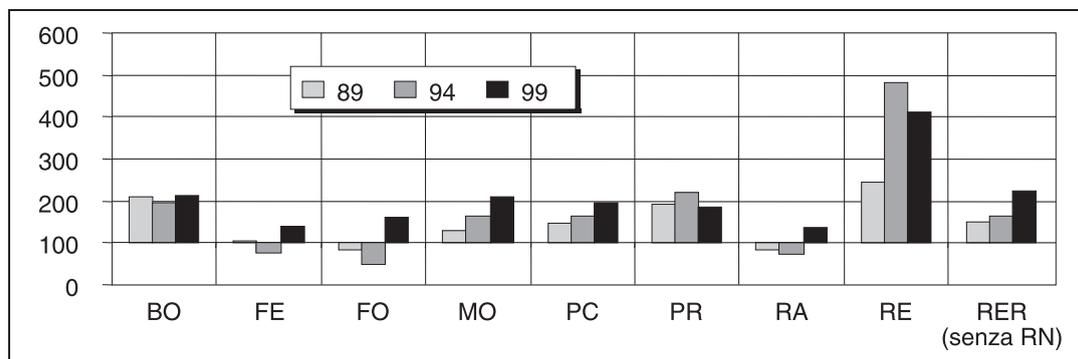




Tabella 3 - Numero indice della popolazione residente e del numero di furti in appartamenti nei capoluoghi dell'Emilia-Romagna.

Città	Popolazione al 31.12.98 (in migliaia)	N. indice con 1984 = 100	
		Popolazione residente	Furti in appartamento denunciati
BO	382	86,0	211,6
FE	132	90,3	140,3
PC	98	92,1	194,9
PR	167	95,8	185,0
FO	107	97,2	161,8
MO	175	98,6	208,5
RA	138	100,7	136,3
RN (dal '95)	130	101,4	106,4
RE	141	110,3	411,9

Pur essendoci una relazione (statistica e sostanziale) tra la crescita della popolazione e la diffusione dei furti ($r = +0,50$), la crescita di questi ultimi sopravanza di gran lunga quello che accade nella popolazione, come si può vedere esaminando l'andamento dei tassi su 100.000 abitanti, ovvero "normalizzando" le variazioni riscontrate nella popolazione residente (grafico 5).

Il grafico proposto oltre ad avere l'asse in ascissa posto uguale al valore medio regionale del 1984 è anche ordinato in base al valore registrato quell'anno e dunque l'orientamento geografico che se ne ricava dispone gli otto capoluoghi della regione tra Parma (169) e Ravenna (577): Reggio Emilia e Bologna facendo registrare in quell'anno dei valori inferiori a quello medio (297).

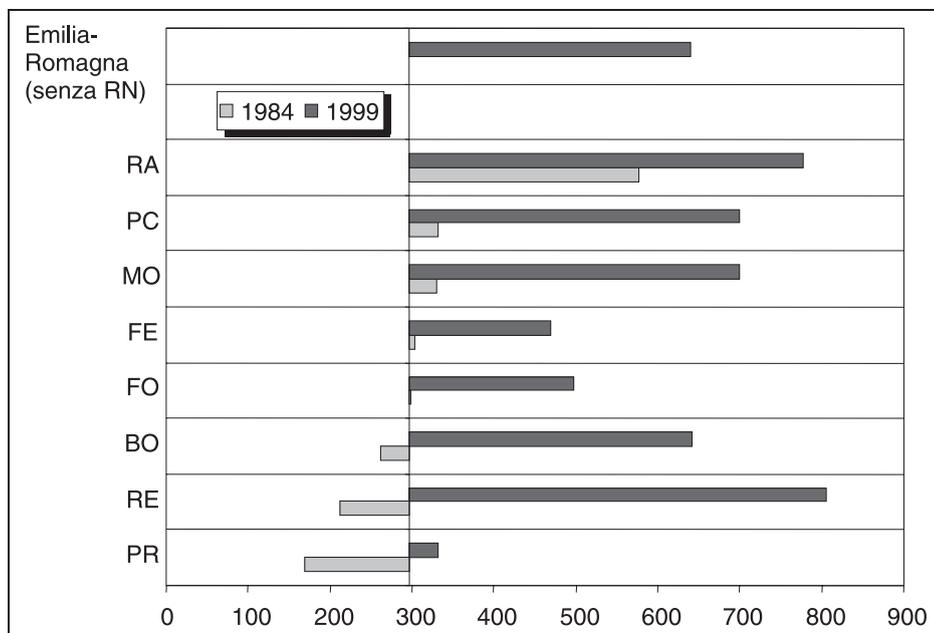
Quindici anni dopo il quadro regionale vede tutti i capoluoghi portarsi sopra quello stesso valore medio e Reggio Emilia affiancare (e anzi superare) il valore di Ravenna (806 e 778, rispettivamente).

Bologna, Modena e Piacenza hanno anch'esse valori superiori alla media regionale e al disotto di questa restano gli altri tre capoluoghi: Forlì, Ferrara e Parma: quest'ultima mantenendo così la posizione occupata, anche se nel frattempo i tassi registrati hanno raggiunto quelli che nell'intero territorio si registravano quindici anni prima.

Ma oltre a considerare i fenomeni nel loro andamento storico è importante dare uno sguardo all'impatto che può aver prodotto nelle varie città il diffondersi di questo reato: questo richiederebbe un esame delle singole città che qui – anche motivi di spazio – non si proporrà.



Grafico 5 - Tassi su 100.000 abitanti dei furti in appartamento nei comuni capoluoghi dell'Emilia-Romagna nel 1984 e nel 1999. La linea delle ascisse è posta uguale al valore medio del tasso 1984 (297).



Si propone invece un indicatore che in modo, per così dire sussidiario, possa dar conto dell'impatto che questo reato ha avuto e cioè il numero massimo di eventi registrati in un anno nei vari capoluoghi.

Tabella 4 - Anno di maggior diffusione (in valori assoluti) dei furti in appartamento nei capoluoghi dell'Emilia-Romagna.

Città	Anno di maggior diffusione dei furti
FO	1999
RA	1999
FE	1998
RN (dal '95)	1998
RE	1998
PR	1995
BO	1990
PC	1990
MO	1988



Così facendo si scopre che in ben cinque capoluoghi: FO, RA, FE, RN (dal '95) e Reggio il reato ha avuto la sua massima diffusione proprio negli ultimi due anni (98 e 99).

Il 1998 è stato l'anno peggiore per Ferrara e per Rimini mentre a Forlì e a Ravenna lo è stato il 1999: con queste quattro città e Reggio si ha dunque un quadro del fenomeno che ha raggiunto nei capoluoghi la sua massima diffusione proprio negli ultimi due anni e dunque la maggior diffusione è molto ravvicinata.

La vicinanza con gli anni di maggior diffusione vanno senz'altro messi in relazione con la maggior visibilità e con il maggior timore (e allarme) suscitati da questo reato nelle città in questione.

4. GLI ALTRI COMUNI

Come si è già detto, l'attuale modello di rilevazione (il "165") non consente che un'unica disaggregazione infraprovinciale: il capoluogo da una parte e tutti i restanti comuni dall'altra.

Tenuto conto di questo aspetto si può valutare se e come è cambiata la diffusione del reato all'interno delle varie province della regione, tenuto conto della suddivisione proposta (o meglio, imposta) dall'attuale modello di rilevazione.

Il primo passaggio è chiedersi se il fenomeno si è spostato da una parte all'altra del territorio provinciale e l'indicatore proposto per tener conto di questo andamento è il rapporto tra il numero di furti commessi (denunciati) nel capoluogo e quelli commessi (denunciati) nei restanti comuni della provincia, rapportandoli a cento, per rendere più leggibile il rapporto stesso.

Valori superiori a 100 indicheranno il grado di prevalenza dei reati nel capoluogo, mentre valori inferiori individueranno una maggior diffusione nei restanti comuni.

Anche in questo caso si propongono solo alcuni anni in cui analizzare questo rapporto, qui riportato nel grafico 6.

Come si può vedere, se il quadro regionale presenta nell'insieme un andamento abbastanza stabile e sostanzialmente equilibrato, pur con una leggera prevalenza dei reati commessi negli "altri comuni", anche se in questo aggregato compare fino al 1996 il comune di Rimini.

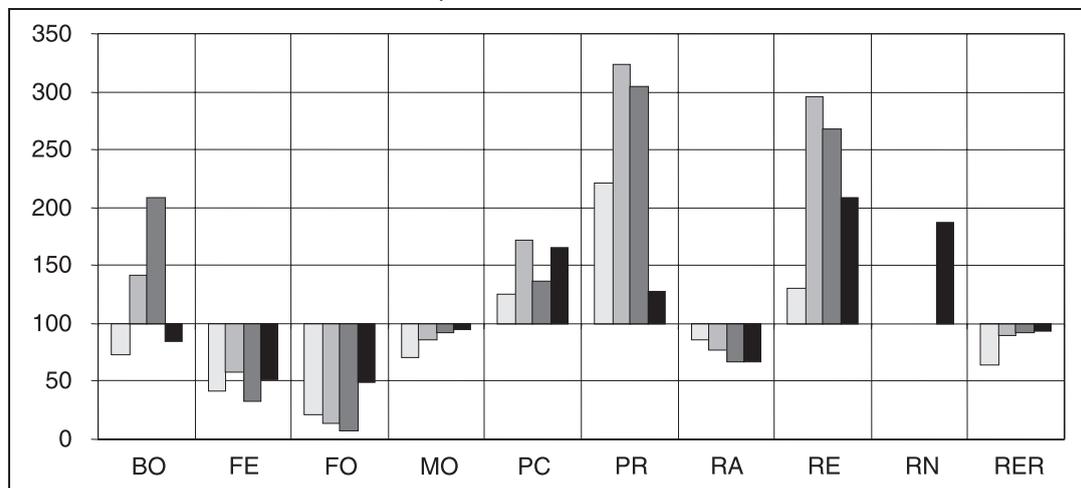
Ma il quadro regionale, come ben evidenzia il grafico è composto da andamenti provinciale decisamente diversificati.

A Ferrara, Ravenna, Forlì e, nel 1999, anche a Bologna, sono più numerosi i reati che si verificano proprio negli altri comuni.

A Modena la situazione è, negli ultimi anni, sempre più bilanciata



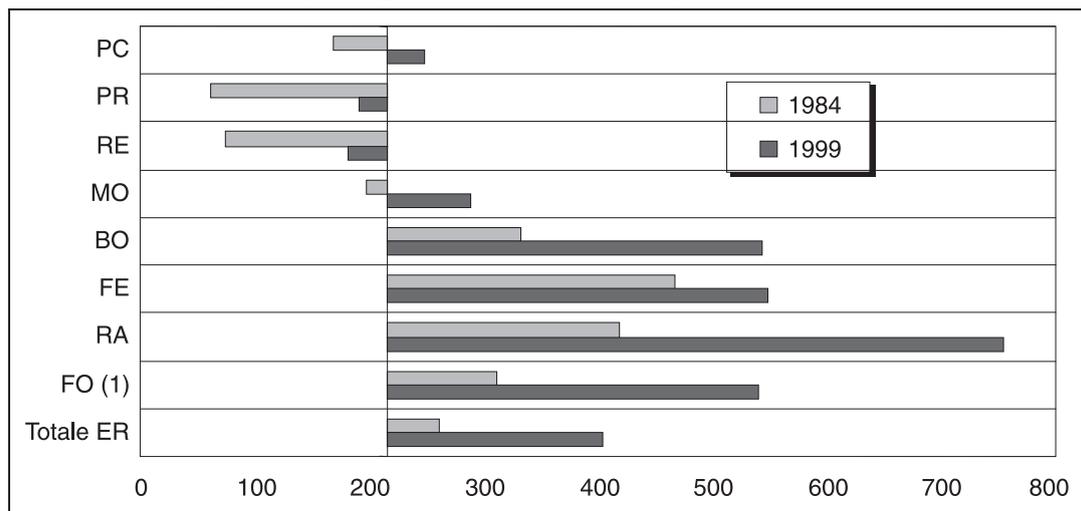
Grafico 6 - Rapporto tra numero di furti in appartamento denunciati nei capoluoghi e nei restanti comuni delle province dell'Emilia-Romagna negli anni 1984,89,94 e 99. (Il valore di 100 indica una distribuzione numerica identica nei due ambiti.)



mentre nelle restanti quattro province PC, PR, RE e RN la situazione vede maggiormente presi di mira i capoluoghi.

Anche in questo caso è bene valutare l'andamento del fenomeno in

Grafico 7 - Tassi su 100.000 abitanti dei furti denunciati negli altri comuni delle varie province dell'ER nel 1984 e nel 1999. (L'asse è posto uguale al valore medio del 1984.)



(1) Per consentire i confronti, i valori dell'attuale provincia di RN sono stati sommati agli altri comuni della provincia di Forlì.



questione con quello della popolazione: si propone dunque anche per questo ambito il confronto tra i tassi (su 100.000 abitanti) degli anni 84 e 99.

Come si vede, anche in questo caso ci sono pochi dubbi sulla diffusione della crescita, mediamente pari al 54,5%: a RA, FO (con Rimini) e a Bologna la diffusione dei reati è stata particolarmente forte, anche se già quindici anni fa i comuni compresi in questi territori erano, insieme a quelli di Ferrara, i più colpiti della regione.

5. LOCALIZZAZIONE DELLA CRESCITA

Dopo aver visto l'andamento nei capoluoghi e negli altri comuni, resta da chiedersi dove il fenomeno si è fatto sentire di più.

Per avere un'indicazione di massima, ricavabile cioè dal solo esame del confronto tra i valori iniziali e finali della serie storica (che si presterebbe a ben più elaborate analisi), si può ricorrere ad un rapporto tra i tassi (su 100.000 abitanti) dei due anni considerati.

Tale rapporto è posto pari ad 1 quando i tassi dei due territori sono equivalenti, mentre è superiore ad uno quando il fenomeno è più diffuso nei capoluoghi (e viceversa quando ciò accade nei restanti comuni).

Come si vede dalla tabella 5, a livello regionale, nel 1984 tale rapporto era già leggermente (s)favorevole per i capoluoghi: 1,1 e lo è diventato ancora di più nel 1999 (1,6). Trattandosi di tassi il dato non è in contraddizione con quanto evidenziato nel grafico 2, che descrive, invece, l'andamento dei valori assoluti.

Tabella 5 - Rapporto tra i tassi su 100.000 abitanti riscontrati nei capoluoghi e negli altri comuni nel 1984 e nel 1999.

Provincia	1984	1999
Bologna	0,8	1,2
Ferrara	0,7	0,9
Forlì (1)	1,0	0,9
Modena	1,7	2,4
Piacenza	2,0	2,8
Parma	2,8	1,7
Ravenna	1,4	1,0
Reggio Emilia	2,8	4,4
Emilia-Romagna (senza Rimini) (1)	1,1	1,6

(1) Vedi quanto detto a pag. 84.



Nelle singole province però il quadro è più variegato: il fenomeno era prevalentemente cittadino e lo è diventato ancora di più a PC, MO e soprattutto a Reggio; è rimasto cittadino, ma si è diffuso di più in provincia a PR; è sostanzialmente equidistribuito a RA e FO, ma si è diffuso di più in provincia, mentre accade il contrario a BO e FE, dove il reato si è spostato di più verso la città.

Questo diverso andamento del rapporto lo si riscontra anche analizzando le variazioni percentuali tra i due anni in questione ed anzi utilizzando questo andamento possiamo ordinare i 16 territori (oltre alle due medie regionale) per avere una sorta di graduatoria delle emergenze legate al reato che stiamo analizzando.

Tabella 6 - Graduatoria degli ambiti territoriali analizzati per tipo variazione percentuale dei tassi su 100.000 nel confronto tra il 1984 e il 1999.

Ambito territoriale	variazioni %	
RE capoluogo	280,2	
PR altri comuni	213,1	
BO capoluogo	145,0	
RE altri comuni	142,0	
Totale ER capoluoghi	115,2	
MO capoluogo	111,8	
PC capoluogo	110,8	
	100	quota di raddoppio
PR capoluogo	95,9	
RA altri comuni	80,4	
FO altri comuni (1)	74,0	
FO capoluogo	67,1	
BO altri comuni	63,9	
Totale ER altri comuni	54,5	
FE capoluogo	54,3	
PC altri comuni	48,2	
MO altri comuni	46,2	
RA capoluogo	34,8	
FE altri comuni	17,3	

(1) Vedi quanto detto a pag. 84.

**6. GLI ULTIMI ANNI (1996-1999)**

Oltre alla valutazione del cambiamento in atto sul medio periodo – i 15 anni dei paragrafi precedenti – il reato in questione continua a colpire in maniera diversificata il territorio della nostra regione.

Analizzando gli ultimi quattro anni, ovvero quelli compresi tra il 1996 e il 1999, il quadro – qui riportato nella Tabella 7 – subisce un ulteriore aggiornamento e guardando alle variazioni percentuali tra i vari anni compaiono, fortunatamente, anche alcuni valori preceduti dal segno meno.

Tabella 7 - Numero di denunce per furti in appartamento registrate nel periodo 1996-1999, con variazioni percentuali nei vari anni e valore medio del periodo 96-99.

	Anni				Variazioni %			media delle variazioni 96-99
	1996	1997	1998	1999	97-96	98-97	99-98	
BO capoluogo	1.662	2.037	2.700	2.452	22,6	32,5	-9,2	15,3
BO altri comuni	2.159	3.005	3.302	2.889	39,2	9,9	-12,5	12,2
FE capoluogo	451	654	725	623	45,0	10,9	-14,1	13,9
FE altri comuni	943	1.433	1.073	1.192	52,0	-25,1	11,1	12,6
FO capoluogo	241	217	274	534	-10,0	26,3	94,9	37,1
FO altri comuni	989	962	832	1.073	-2,7	-13,5	29,0	4,2
MO capoluogo	869	1.216	1.288	1.226	39,9	5,9	-4,8	13,7
MO altri comuni	994	1.310	1.298	1.288	31,8	-0,9	-0,8	10,0
PC capoluogo	795	701	935	692	-11,8	33,4	-26,0	-1,5
PC altri comuni	491	456	536	417	-7,1	17,5	-22,2	-3,9
PR capoluogo	570	428	449	555	-24,9	4,9	23,6	1,2
PR altri comuni	340	357	379	435	5,0	6,2	14,8	8,6
RA capoluogo	607	623	971	1.074	2,6	55,9	10,6	23,0
RA altri comuni	925	1.037	1.168	1.599	12,1	12,6	36,9	20,5
RE capoluogo	1.080	927	1.624	1.141	-14,2	75,2	-29,7	10,4
RE altri comuni	371	478	673	548	28,8	40,8	-18,6	17,0
RN capoluogo	1.048	1.159	1.282	1.115	10,6	10,6	-13,0	2,7
RN altri comuni	834	674	629	595	-19,2	-6,7	-5,4	-10,4
RER capoluoghi	7.323	7.980	10.248	9.412	9,0	28,4	-8,2	9,7
RER altri comuni	8.141	9.755	9.890	10.036	19,8	1,4	1,5	7,6



Come si vede il quadro degli ultimi anni è abbastanza diverso da quello che si ricava nel semplice confronto delle variazioni intervenute nel periodo 1984-1999 ma d'altro canto è anche molto diverso il fenomeno descritto da questi andamenti.

Nel primo caso possiamo valutare come un ambito territoriale sia stato investito da questo reato a partire da ciò che vi accadeva a metà degli anni '80.

Nel secondo caso abbiamo invece un quadro di ciò che sta accadendo adesso, alla fine degli anni '90.

Anche la relazione statistica che "lega" le due graduatorie – riportate più sotto nella Tabella 8 – ricavabile da questi valori è praticamente assente, essendo il coefficiente di correlazione (r) pari a $-0,12$.

Ciò nonostante è possibile mettere in relazione i due diversi andamenti per verificare se in questi ultimi anni è cambiata la velocità con cui il reato si sta diffondendo. Anche su questo aspetto si propone un semplice rapporto tra la crescita registrata nel periodo 96-99, ricavata come media dei singoli passaggi annuali (97-96, 98-97 etc.), variazioni già riportate nella Tabella 7, con la percentuale di variazione tra i due anni di inizio e fine serie storica: quest'ultima è quella già vista sopra, nella Tabella 6. (Per rendere i dati comparabili, oltre a ricondurre la provincia di Rimini tra gli "altri comuni" della provincia di Forlì, si è moltiplicato per cinque il valore della media triennale 96-99).

Così facendo si è ricostruita anche una relazione statistica tra le due serie molto più consistente ($r = +0,31$) e che può corroborare la riproposizione di una graduatoria dei territori, utile, si crede, ad individuare quelli in cui il fenomeno sta attualmente crescendo più di quanto è successo in precedenza.

Per evitare di affidarsi completamente ad un rapporto statistico si ritiene necessario leggere la graduatoria così emersa con la variazione riscontrata nell'ultimo anno disponibile: i valori che concordano, anche in quest'ultimo anno, con quelli del rapporto statistico sono, a nostro avviso, la conferma dell'andamento relativo a un determinato territorio. Da questa tavola emerge il quadro dei territori che negli ultimi anni stanno soffrendo di più il reato in questione e sono tutti collocati nella parte orientale della regione: i comuni di Forlì e Ravenna oltre che "gli altri comuni" delle province di Ravenna e di Ferrara.

Merita poi a nostro avviso di essere attentamente seguita l'evoluzione che il fenomeno avrà in quei territori che abbiamo definito "in controtendenza": alcuni di essi compiono nella parte alta della Tabella e dunque segnano un'inversione del fenomeno, orientandosi verso un



Tabella 8 - Indicatori riferiti alla velocità con cui i furti in appartamento tendono a diffondersi nei vari territori della regione.

	Media delle variazioni % tra il '96 e il '99	Variazione % 1984-1999	[ax5]/b	Variazione % 1998-1999	Velocità di crescita
	[a]	[b]			
MO capoluogo	13,7	11,8	5,8	-4,8	Più alta del previsto (però il calo del '98-'99 dà conto di una controtendenza)
FE altri comuni	12,6	17,3	3,7	11,1	
RA capoluogo	23,0	34,8	3,3	10,6	
FO capoluogo	37,1	67,1	2,8	94,9	
FE capoluogo	13,9	54,3	1,3	-14,1	
RA altri comuni	20,5	80,4	1,3	36,9	
MO altri comuni	10,0	46,2	1,1	-0,8	
RE altri comuni	17,0	80,4	1,1	-18,6	
BO altri comuni	12,2	63,9	1,0	-12,5	In media
RER altri comuni (1)	7,0	54,5	0,6	-0,2	Inferiore alla media o in calo (in questo caso è un valore positivo che esprime una controtendenza)
BO capoluogo	15,3	145	0,5	-9,2	
RER capoluoghi (1)	10,9	115,2	0,5	-7,5	
PR altri comuni	8,6	213,1	0,2	14,8	
RE capoluogo	10,4	280,2	0,2	-29,7	
PR capoluogo	1,2	95,9	0,1	23,6	
PC capoluogo	-1,5	110,8	-0,1	-26,0	
FO altri comuni (1)	-1,0	74	-0,1	1,5	
PC altri comuni	-3,9	48,2	-0,4	-22,2	

(1) La provincia di Rimini, per poter confrontare i dati dei due periodi, è considerata come facente parte degli "altri comuni" della provincia di Forlì.

calo. L'opposto accade invece per l'intero territorio della provincia di Parma, poiché sia il capoluogo che i restanti comuni hanno subito, nell'ultimo anno esaminato, un'inversione di tendenza che segnala una crescita del fenomeno.



7. COME E QUANDO OPERANO GLI AUTORI DEI FURTI

Come si introducono in casa i ladri? Lo fanno di giorno o di notte?

Per tentare di dare una dimensione a queste domande occorre rivolgersi ad uno strumento conoscitivo diverso da quello usato nei paragrafi precedenti: occorre cioè utilizzare le ricerche sulle persone rimaste vittime dei reati.

In questo caso si farà riferimento a quella svolta nella nostra regione dall'Istat con riferimento agli anni 1997-1998 e che, grazie ad una convenzione stipulata dal nostro Ente per allargare il campione originario, ha interessato 11.726 persone. (Dati e caratteristiche di questa ricerca sono pubblicati nel volume *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-1998*, edito quest'anno da Franco Angeli).

In questo e nel successivo paragrafo ci si baserà dunque su questa ricerca, utilizzando, stavolta, più che le stime relative al numero di reati commessi, le modalità con cui gli stessi sono commessi.

Per questo motivo il lettore troverà nelle tavole che seguono solo dei valori percentuali calcolati sul totale delle famiglie stimate e che hanno come base numerica 293 famiglie coinvolte in furti (tentati o consumati) nella abitazione principale e 53 in quella secondaria.

Questa diversa numerosità ci serve anche per dire che le considerazioni che verranno fatte riguardano quasi sempre i furti nelle abitazioni principali, anche se crediamo di far cosa utile riproducendo comunque le tavole anche con riferimento alle abitazioni secondarie.

Fatta questa piccola premessa, possiamo tornare ad occuparci del quesito che ha aperto il paragrafo, ovvero: "come si introducono in casa i ladri?".

Senza altro forzando o rompendo una porta o una finestra (circa un 45% dei casi), ma diffuso è anche il passaggio senza scasso (35%) che perlopiù avviene attraverso finestre, balconi, garage o, per le case che ne dispongono, attraverso il giardino.

Nel restante 20% di casi però le vittime danno probabilmente una mano agli autori del reato (Tab. 9).

Questi infatti entrano senza forzare la porta nel 5% dei casi o usano le chiavi del proprietario, perché perse, sottratte o addirittura lasciate sulla porta (3%).

In un altro 3% di casi il ladro si introduce in casa con l'inganno o viene comunque fatto entrare dal proprietario (3%) oppure, ancora, era già in casa per altri motivi, quali un lavoro o, addirittura, come ospite (2%).

Come si vede, accanto alle due forme classiche del lavoro da "topi



Tabella 9 - Famiglie vittime per tipo di reato subito negli ultimi 12 mesi e modalità con cui si è svolto il fatto. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime dello stesso reato).

COMESÌ È SVOLTO IL FATTO	Furti dentro casa			
	Abitazione principale		Abitazione secondaria	
	Consumato	Tentato	Consumato	Tentato
	%	%	%	%
Non risponde	0,3	–	–	–
Da una finestra, balcone...	32,7	26,7	26,5	–
Porta divelta, scassinata...	26,1	38,2	42,0	91,3
Porta aperta senza forzarla	5,0	5,5	10,3	–
Finestra rotta, forzata...	18,9	9,5	10,4	8,7
Chiavi perse o rubate	2,4	–	–	–
Chiavi sulla porta	0,6	1,0	–	–
Aprire la porta con inganno	3,3	–	–	–
Il ladro è stato fatto entrare	2,6	4,3	2,9	–
Il ladro stava già in casa	1,6	–	–	–
Dal giardino, cortile...	2,1	1,7	5,3	–
Non so	4,3	9,0	2,6	–
Altro	–	4,2	–	–
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
(N=)	(210)	(83)	(44)	(9)

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98*.

d'appartamento", ovvero con scasso e con destrezza, ve ne sono altre nelle quali la vittima (inconsapevolmente) "collabora" con gli autori, perché raggirata o perché distratta.

In prima battuta, gli autori possono dunque essere divisi in almeno due tipi a seconda della diversa strategia che adottano: ci sono quelli che scelgono gli appartamenti e quelli che scelgono le vittime.

Spesso, in questo secondo caso, stando a quanto si legge i giornali troviamo coinvolte persone anziane, avvicinate di giorno nella loro abitazione.

Di giorno sono però esposte a questo reato anche le case (o i gruppi di case) isolate da cui si allontanano le persone per andare a lavorare.

Infatti se si considera l'ora in cui è avvenuto il reato si scopre che il 60%



sia di quelli consumati che di quelli tentati è avvenuto tra le 9 del mattino e le 9 di sera (Tab. 10).

Tabella 10 - Famiglie vittime per tipo di reato subito negli ultimi 12 mesi e ora approssimativa in cui è avvenuto il fatto. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime dello stesso reato).

ORA DEL FATTO	Furti dentro casa			
	Abitazione principale		Abitazione secondaria	
	Consumato	Tentato	Consumato	Tentato
	%	%	%	%
Di giorno: 9.01 – 18.00	49,9	52,0	34,3	31,2
18.01 – 21.00	10,5	8,1	1,7	–
Di notte: 21.01 – 9.00	34,2	34,9	50,3	23,6
Non ricordo	1,5	–	–	–
Non so	3,9	5,0	13,7	45,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98.*

Dividendo poi i comuni in tre gruppi (Tab. 11) si può vedere che la prevalenza di questa modalità diurna è vera per quasi tutta la regione, tranne che per Bologna e il suo hinterland, dove invece prevale la modalità notturna.

Dopo aver detto qualcosa sulle diverse modalità con cui agiscono i ladri

Tabella 11 - Famiglie che hanno subito furto nell'abitazione principale o secondaria negli ultimi 12 mesi per ora in cui è avvenuto il fatto e tipo di comune. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime della stessa zona).

ORA DEL FATTO	Tipi di comune		
	Aree metropolitane	50.000 abitanti e più	Meno di 50.000 abitanti
Di giorno [09 – 21]	38,7	53,7	50,0
Di notte [21 – 09]	47,6	37,9	42,4
Non ricordo	–	1,5	0,9
Non so	13,7	6,9	6,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98.*



e sul contributo che talora danno le vittime, per distrazione, noncuranza o semplicemente per aver “abbassato l’attenzione”, viene naturale chiedersi chi sono gli autori di questi reati. Domanda che in questi tempi si riduce spesso a chiedersi: “sono italiani o sono stranieri?”.

Premesso che questa è una risposta che può variare da zona a zona, anche per quanto detto sopra sulla diversa strategia degli autori – verso l’oggetto o verso i soggetti – non dovrebbe stupire che l’unico dato esistente a livello nazionale – riferito al 1999 – attribuisca esattamente a metà (50 e 50) ad italiani e stranieri la paternità di questo reato. (Il dato, tratto da elaborazioni Istat sul c.d. modello 165 informatizzato è ripreso da una comunicazione di Albani, Barbagli e Turetta presentata ad un convegno tenutosi a Bologna il 26 e 27 ottobre 2000).

8. I DANNI ECONOMICI SUBITI DALLE FAMIGLIE

Denaro, beni di lusso e argenteria sono, in quest’ordine, i beni sottratti più spesso alle famiglie, ma i ladri prendono di mira anche apparecchi elettronici o fotografici (10%) e non mancano famiglie che denunciano la sottrazione di beni di abbigliamento (6%) o di generi alimentari (2%), come mostra la Tabella 12.

Il valore dei beni sottratti varia molto, poiché il reato di cui ci stiamo occupando colpisce famiglie molto diversificate al loro interno. Considerando l’abitazione principale si va infatti dal 16% di famiglie il cui valore dei beni sottratti è inferiore alle 400.000 lire, al 3% che ha subito danni superiori ai 20milioni; nelle abitazioni secondarie tali quote sono, rispettivamente del 26 e del 4% (Tab. 13).

Il valore dei beni rubati va poi sommato ai danni che i ladri hanno arrecato all’appartamento nel tentativo di entrarvi.

Analizzando questo aspetto si trova che ben il 41% dei furti consumati nell’abitazione principale avvengono senza alcun danno all’appartamento. Per un altro 30% di famiglie il danno arrecato all’appartamento resta entro il milione e invece supera quest’ultima cifra nell’11% delle famiglie che hanno subito il reato nella abitazione principale e nel 3% di quelle che l’hanno subito in quella secondaria. (Tab. 14).

Che cosa succede ai beni rubati?

Questa domanda andrebbe naturalmente rivolta agli autori dei reati: sul versante delle vittime infatti la questione riguarda l’esito che ha avuto per loro il caso.



Tabella 12 - Famiglie vittime di reati che riguardano l'abitazione per tipo di reato subito negli ultimi 12 mesi. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime dello stesso reato).

BENI RUBATI	Furto nell'abitazione principale	Furto nell'abitazione secondaria
	%	%
Denaro	38,6	22,1
Carte di credito, assegni, ecc.	4,5	3,6
Chiavi	1,2	-
Apparecchi elettrici, elettronici	8,2	11,4
Apparecchi fotografici	2,8	1,7
Armi	0,9	-
Argento, quadri, ecc.	13,7	9,7
Mobili, tappeti	-	4,0
Gioielli, pellicce	35,1	14,0
Oggetti casa	0,4	-
Vestiti, biancheria	6,0	8,2
Cibo, generi alimentari	2,1	4,1
Parti della casa	-	3,1
Oggetti esterni	0,6	-
Attrezzature lavoro/sport	1,1	27,4
Combustibile	-	6,5
Non so	2,2	2,4
Altro	0,3	2,4
Libri, giornali, riviste	-	2,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98*.

Solo un 3% è riuscito a recuperare in parte o in toto i beni rubati mentre un altro 5% ha avuto un risarcimento dall'assicurazione e dunque a questo 8% che ha, per così dire, limitato i danni, si contrappone invece un 26% per i quali non c'è stato nessun esito.

Più legati alle attività di polizia altri due esiti: l'arresto del reo e il perdurare dell'attività investigativa: entrambi queste modalità riguardano infatti solo l'1% (Tab. 15).



Tabella 13 - Famiglie vittime di reati consumati per tipo di reato subito negli ultimi 12 mesi e valore dei beni rubati. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime dello stesso reato).

VALORE DEI BENI RUBATI	Furto nell'abitazione principale	Furto nell'abitazione secondaria
	%	%
Non risponde	29,4	16,6
Meno di 50.000 lire	2,0	6,8
Tra 50.001 e 100.000 lire	2,5	4,4
Tra 100.001 e 150.000 lire	2,8	3,0
Tra 150.001 e 200.000 lire	5,3	2,3
Tra 200.001 e 400.000 lire	3,1	9,2
Tra 400.001 e 600.000 lire	3,9	8,7
Tra 600.001 e 1.000.000 lire	3,8	10,2
Tra 1.000.001 e 2.000.000 lire	9,6	5,4
Tra 2.000.001 e 4.000.000 lire	9,5	6,8
Tra 4.000.001 e 6.000.000 lire	10,3	5,1
Tra 6.000.001 e 10.000.000 lire	3,0	4,4
Tra 10.000.001 e 20.000.000 lire	5,1	5,9
Tra 20.000.001 e 50.000.000 lire	2,4	4,2
Più di 50 milioni lire	0,9	-
Non so	6,4	7,2
TOTALE	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98*.

Da ultimo una tabella che alla luce delle seppur sommarie considerazioni svolte in questi ultimi due paragrafi non dovrebbe sorprendere più di tanto.

In circa il 30% delle famiglie che hanno subito un reato era presente qualcuno, che però non è riuscito a far desistere i ladri e, anzi, come si è detto, in alcuni casi può aver addirittura involontariamente collaborato con questi.

La presenza di qualcuno ha invece contribuito a respingere il ladro in ben la metà dei casi tentati mentre nell'altra metà è stato l'appartamento a resistere al tentativo di intrusione (Tab. 16).



Tabella 14 - Famiglie vittime di reati per tipo di reato subito negli ultimi 12 mesi e ammontare del danno subito in seguito al fatto. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime dello stesso reato.)

AMMONTARE DEL DANNO SUBITO	Furti dentro casa			
	Abitazione principale		Abitazione secondaria	
	Consumato	Tentato	Consumato	Tentato
	%	%	%	%
Non risponde	0,3	–	–	–
Meno di 50.000 lire	8,2	7,7	17,6	–
50.001 – 100.000 lire	1,7	4,0	3,1	19,9
100.001 – 200.000 lire	6,4	3,8	11,5	–
200.001 – 1.000.000 lire	15,2	5,4	19,6	22,4
Più di 1.000.000 lire	10,9	6,8	3,0	12,7
Il danno non è stato riparato	3,5	4,3	2,3	–
Il danno è stato riparato senza spendere	4,3	7,7	–	19,7
Non ha avuto nessun danno economico	40,8	52,2	33,1	12,6
Non so	8,7	8,1	9,7	12,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98.*

Tabella 15 - Famiglie vittime di reati contro l'abitazione per tipo di reato subito negli ultimi 12 mesi ed esito del fatto. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime dello stesso reato.)

ESITO DEL REATO	Abitazione principale		Abitazione secondaria	
	Consumato	Tentato	Consumato	Tentato
	%	%	%	%
Beni ritrovati	2,3	–	–	–
Beni in parte ritrovati	1,4	–	1,6	–
Risarcimento assicurazione	4,7	–	–	–
Indagini	1,1	0,4	2,2	–
Arresto	1,0	–	–	–
Nessun esito	26,2	26,3	42,4	24,6
Non so	65,9	69,7	53,8	49,4
Altro esito	–	3,5	–	26,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98.*



Tabella 16 - Famiglie vittime per tipo di reato subito negli ultimi 12 mesi e presenza di qualcuno al momento del fatto. Anno 1997-98 (per 100 famiglie vittime dello stesso reato.)

QUALCUNO ERA PRESENTE	Furti dentro casa			
	Abitazione principale		Abitazione secondaria	
	Consumato	Tentato	Consumato	Tentato
	%	%	%	%
Non risponde	0,3	–	–	–
No	67,1	50,5	89,2	96,1
Sì	30,4	48,7	10,8	3,9
Non so	2,1	0,8	–	–
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat della ricerca *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-98.*

* * *

Alle elaborazioni riportate nei § 2 e 3 ha collaborato Valerio Vanelli. M. Elisabetta Luciani, dell'Ufficio Sistemi Statistici della Regione Emilia-Romagna ha invece predisposto le tavole dei § 7 e 8.

* * *

Bibliografia citata nel testo.

I problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Quinto rapporto annuale 1999, Quaderni di Cittàsicure, 18, Bologna 1999.

M. Albani, M. Barbagli, F. Turetta, *Le nuove rilevazioni con il modello 165. Analisi di alcuni dati*, Relazione presentata al Convegno «I sistemi informativi per la prevenzione della criminalità e la giustizia», tenutosi a Bologna il 26-27 ottobre 2000.

Censis, *Le paure degli italiani*, Rapporto di ricerca, Roma, 20 luglio 2000.

Regione Emilia-Romagna, *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-1998*, Milano, Franco Angeli, 2000.



PARTE | SECONDA :
APPROFONDIMENTI
SULLE | AZIONI
E | LE | POLITICHE
DI | SICUREZZA
IN | EMILIA-ROMAGNA



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



Le azioni regionali di sostegno alle politiche locali per la sicurezza

di *Cosimo Braccesi e Rossella Selmini*

1. PREMESSA

A partire dal 1999 la Regione Emilia-Romagna ha avviato un programma per la concessione di contributi agli enti locali e alle associazioni di cittadini e organizzazioni di volontariato che intendano avviare progetti per favorire la sicurezza urbana. Si tratta della prima esperienza, in Italia, di sostegno finanziario alle attività locali per la sicurezza e quindi di una sperimentazione davvero significativa per la promozione e lo sviluppo della sicurezza urbana. Fin dalle sue origini, peraltro, il progetto regionale “Città sicure” si configura come una iniziativa al servizio, in primo luogo, delle città. La scelta politica di avviare un sistema di contribuzione finanziaria alla realizzazione di iniziative per la sicurezza è quindi la conseguenza logica e coerente di questo principio di fondo, e va a completare un insieme consolidato di attività a supporto degli enti locali, quali la consulenza tecnica alla ricerca e alla progettazione sulla sicurezza e i servizi di documentazione.

Nelle pagine seguenti verranno offerte alcune sintetiche informazioni sulle caratteristiche del sistema di contribuzione scelto, sulle prime esperienze realizzate e sulle ipotesi di sviluppo futuro.

2. IL SISTEMA DI CONTRIBUZIONE INDIVIDUATO DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Il riferimento normativo alla scelta di concedere contributi per la realizzazione di progetti per la sicurezza è rintracciabile nella legge regionale 21 aprile 1999, n. 3, che delinea la riforma amministrativa complessiva della Regione e che individua una sezione specifica riferita alla “Polizia amministrativa e politiche regionali per la sicurezza” (capo I



del Titolo VIII. Si veda l'allegato n. 1). Questo testo di legge segna indubbiamente una svolta importante nelle politiche di sicurezza della nostra Regione ed anche del resto del paese: per la prima volta si riconosce normativamente che le Regioni hanno ambiti di intervento nel campo della sicurezza urbana e, come si legge nell'art. 218 della legge stessa, che "la Regione assume come proprio compito lo sviluppo della sicurezza, con particolare riferimento all'emergere di fenomeni di illegalità diffusa". Si tratta di una affermazione importante sotto due diversi punti di vista: in primo luogo, come si è già detto, per il riconoscimento che si dà al concetto di sicurezza urbana (inteso qui come "ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale") e quindi come concetto diverso da quelli di ordine e di sicurezza pubblica, che rimangono di competenza degli organi dello Stato. Da un secondo punto di vista, va messa in rilievo l'importanza di legiferare su una materia, quella della sicurezza urbana, che necessitava di un riordino anche sotto questo profilo, dopo alcuni anni di sperimentazione e di diffusione di prassi amministrative per "propagazione" da una città all'altra, ma in assenza di un quadro di principi generali di riferimento. L'art. 220, ai commi 3 e 4, di questa legge prevede che la Regione conceda contributi agli Enti locali e alle organizzazioni di volontariato e associazioni di cittadini per la realizzazione di iniziative finalizzate agli obiettivi generali previsti nel precedente art. 218.

A seguito di questa previsione legislativa il Consiglio Regionale ha anche approvato, nel novembre del 1999, un atto di indirizzo politico sui temi della sicurezza, che interpreta e chiarisce il contenuto del testo di legge. Questo documento di approvazione delle linee di indirizzo relative agli interventi regionali nelle "Politiche per la sicurezza", anch'esso riportato negli allegati (v. allegato 2) oltre a configurare i principi generale delle politiche della Regione su questo tema, individua con maggiore precisione i filoni di contribuzione finanziaria ai progetti delle città. Emergono così da questo testo le tre grandi aree di contribuzione:

- 1) l'area dei cosiddetti "contributi ordinari" per azioni volte al miglioramento della sicurezza, che in seguito verrà presentata in maniera dettagliata. Si tratta di contributi della Regione, destinati ad Enti locali e associazioni di cittadini e organizzazioni di volontariato, per la realizzazione di specifiche iniziative sulla sicurezza, da realizzarsi nell'arco di un anno;
- 2) l'area dei contributi per "progetti-pilota": si tratta di contributi concessi per progetti "volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza, di conflitto o di disordine urbano diffuso", da realizzarsi



attraverso interventi estesi e complessi, anche infrastrutturali, e tramite un procedimento di concertazione tra gli enti coinvolti.

3) l'area dei contributi per la polizia locale, e precisamente (in riferimento all'art. 224 della legge 3/99) "per la soluzione di rilevanti problematiche di polizia locale", una espressione con la quale si intendono anche iniziative – strettamente attinenti le polizie locali – rivolte alla soluzioni di problemi di sicurezza.

Le tre aree individuate sono ad uno stadio diverso di realizzazione. Mentre per i contributi "ordinari" è già stata realizzata una prima sperimentazione nel 1999 ed è ora in corso l'esame dei progetti presentati per il secondo anno, il procedimento per la concessione di contributi ai "progetti-pilota", alquanto complesso, si è avviato all'inizio del 2000 ed è tuttora in corso. Infine, il sistema di contribuzione per la polizia locale è ancora in fase di progettazione.

Nelle pagine seguenti verranno descritte sinteticamente le prime due tipologie di contributi e in particolare la prima, che è ad una fase già avanzata di realizzazione.

3. I CONTRIBUTI 'ORDINARI' PER AZIONI DI MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA

Si tratta, come si è anticipato, dell'attività più consolidata di contribuzione ai progetti locali per la sicurezza.

I criteri e le modalità del sistema di contribuzione sono delineati negli atti amministrativi riportati negli allegati (v. la delibera n. 1073 del 2000, che riprende, senza sostanziali modifiche, la precedente delibera n. 2044 del 1999). È qui sufficiente delineare per sommi capi la filosofia complessiva del sistema di contribuzione individuato.

L'aspetto più rilevante è che gli Enti locali non vengono vincolati ad una progettazione rigida, basata, per esempio, sul tipo di problemi, oppure sul tipo di soluzione proposta, o, ancora, sui risultati da raggiungere. Non si chiede pertanto agli enti locali di presentare progetti per problemi specifici (la prostituzione, la tossicodipendenza o altro), né di ammettere a contributo progetti che adottino soluzioni specifiche (ad esempio, contributi per attività di mediazione sociale, o per il solo utilizzo di videosorveglianza, ecc.). Tantomeno la concessione è vincolata al raggiungimento di risultati prefissati, per esempio, la riduzione del tasso di criminalità in un'area della città. La scelta della Regione Emilia-Romagna si differenzia quindi da quella di



altri paesi, in particolare la Gran Bretagna, dove il sistema di contribuzione è rigido: si pensi ai grandi programmi nazionali di contributi del governo inglese per i sistemi di videosorveglianza, o la contribuzione vincolata alla dimostrazione della riduzione, in un arco di tempo predefinito, dei tassi di criminalità. In quest'ultimo caso, l'esperienza inglese dimostra che porre vincoli di questo genere comporta che le città si orientino verso interventi di tipo "emergenziale", che possano garantire una diminuzione dei tassi nell'immediato, ma che sollevano poi altri problemi: di dislocazione delle attività criminose, di un nuovo aumento dei fenomeni appena concluso l'intervento, ecc.

La filosofia del sistema di contributi regionale si basa invece sulla libertà di scelta dell'ente locale rispetto ai problemi, alla soluzione, ai risultati da raggiungere, nella convinzione che ogni realtà debba definire i problemi che la contraddistinguono ed individuare le soluzioni più appropriate. Il vincolo forte viene posto nel percorso da seguire: il problema di sicurezza deve essere chiaramente descritto e documentato, e l'intervento proposto deve essere coerente con il tipo di problema. Anche con riferimento alla valutazione e ai risultati da raggiungere, si chiede all'ente locale di individuare con chiarezza gli obiettivi e i risultati che l'iniziativa intende perseguire e il percorso di valutazione che verrà messo in piedi.

Un ultimo richiamo va fatto alle priorità che sono state individuate per la valutazione dei progetti da ammettere ai contributi, priorità indicate nei documenti amministrativi di riferimento e qui indicate con riferimento a quelle più importanti:

- a) rilevanza delle forme di collaborazione tra più soggetti: si intende così favorire quelle iniziative che tentano di mettere in pratica una filosofia di compartecipazione tra soggetti diversi e in particolar modo tra Enti locali e forze di polizia dello Stato, tra Enti locali e cittadini.
- b) Rilevanza dei progetti che si inseriscono in maniera organica nel progetto complessivo sulla sicurezza dell'Ente, quando esistente, o comunque nei programmi settoriali dell'Ente stesso, in modo evitare frizioni e collisioni tra progetti specifici su un problema di sicurezza e l'insieme delle attività dell'Ente.
- c) Rilevanza del percorso logico seguito nella progettazione, con riferimento specifico alla coerenza tra il problema a livello locale e l'intervento proposto. Si è già accennato, infatti, come il sistema di contribuzione si fondi sulla coerenza tra problemi e soluzioni, in modo da evitare errori frequenti in esperienze di questo genere, che nascono



dalla scarsa chiarezza del problema (in particolare, se si tratti di un problema di “criminalità oggettiva” o di “percezione soggettiva”) con conseguente ricerca di una soluzione non appropriata.

d) La rilevanza della previsione di un sistema di valutazione dei risultati. La valutazione delle azioni di prevenzione, ancora poco diffusa nel nostro paese, deve diventare invece una costante dei progetti per la sicurezza e la previsione di questa priorità intende proprio dare valore e diffondere l’abitudine all’utilizzo di strumenti valutativi.

Il sistema previsto per i contributi a favore di altri destinatari, le associazioni di cittadini ed organizzazioni del volontariato, è regolato nella stessa maniera e sostanzialmente sottoposto agli stessi principi. Il principio che guida la concessione di contributi a queste espressioni della società civile è evidente: il coinvolgimento delle comunità locali nella prevenzione e nelle politiche di sicurezza è uno dei punti-cardine delle politiche regionali di sicurezza e coerentemente si è previsto un sistema di contribuzione anche per gruppi e comitati di cittadini, purché costituiti in associazione, e organizzazioni di volontariato.

Per l’anno 1999, in applicazione dell’art. 220, commi 3 e 4 della legge regionale n. 3 del 1999, la Regione Emilia-Romagna ha stanziato contributi per attività connesse alla sicurezza dei cittadini, avviate da Enti locali (per un totale di 250 milioni) e da associazioni ed organizzazioni del volontariato (per un totale di 50 milioni). Il finanziamento massimo previsto per ogni progetto è pari al 50% delle spese ammissibili, per un importo massimo di 50 milioni per gli enti locali e di 10 milioni per le associazioni.

Hanno concorso per l’assegnazione dei contributi 30 enti locali (28 amministrazioni comunali e 2 amministrazioni provinciali) e 8 associazioni di cittadini e organizzazioni di volontariato.

La valutazione dei progetti, effettuata secondo le priorità indicate dal regolamento per l’assegnazione dei contributi, si è conclusa positivamente per 12 dei progetti presentati dagli Enti locali, e per 7 di quelli presentati dalle associazioni e organizzazioni di volontariato.

Si tratta di progetti che presentano una elevata corrispondenza ai criteri di priorità indicati nel regolamento e che dimostrano una considerevole capacità progettuale dei proponenti sui temi della sicurezza urbana. Le azioni ammesse al contributo coprono un ventaglio ampio di iniziative: dalla prevenzione sociale a quella tecnologica, dal sostegno alle comunità locali ad interventi mirati di prevenzione, così come esteso è il ventaglio delle problematiche cui si vuole porre rimedio: dal problema del disagio giovanile a quello dei furti, dal degrado urbano alle difficoltà



di convivenza tra diversi gruppi sociali, dalla necessità di informazione e sensibilizzazione delle comunità al problema dell'abbandono degli spazi pubblici.

Tra gli enti locali, i 12 progetti ammessi al contributo, nella misura del 40% dell'importo totale delle spese ammissibili, sono riportati, in schede sintetiche, nelle pagine conclusive di questo contributo. Per l'anno 2000, come si è anticipato, è stato previsto un nuovo bando che si è chiuso lo scorso 15 settembre. Il secondo anno ha visto un aumento del numero dei progetti presentati ed anche un consistente aumento delle opportunità di finanziamento (800 milioni da suddividersi in 600 per gli Enti locali e 200 per le associazioni e il volontariato).

4. I ' ' PROGETTI-PILOTA ' '

Con questo termine si intende, come si è anticipato, la realizzazione, da parte dei Comuni – e con priorità per i Comuni capoluogo – di interventi volti a migliorare rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto e di disordine urbano diffuso.

La differenza rispetto all'area di contributi precedentemente descritta sta soprattutto nella rilevanza e consistenza dell'intervento da condurre (coerentemente con la "rilevanza" del sottostante problema di sicurezza), nell'entità del finanziamento, qui assai più consistente rispetto a quello previsto per i contributi ordinari (40 miliardi nel biennio 2000/2001), ed, infine, nel diverso procedimento amministrativo seguito (vedi in allegato la delibera n. 269 del 22 febbraio 2000).

I "progetti-pilota", infatti, sono inseriti come parte specifica dei progetti di riqualificazione urbana previsti dalla legge 3/7/98 n. 19. Si tratta quindi di interventi che hanno per obiettivo specifico la sicurezza, ma all'interno di un programma complessivo di riqualificazione di aree della città, con un procedimento amministrativo basato su intese con le città proponenti da riassumersi in un Accordo di programma.

Tutto questo si traduce per le città in una minore libertà nella scelta del problema da affrontare; infatti i progetti devono necessariamente interessare quelle porzioni di città già precedentemente individuate come aree di riqualificazione urbana. Ma anche in una opportunità, perché il procedimento scelto permette di qualificare i progetti nella fase di valutazione, prima della sottoscrizione dell'Accordo di programma.

Al di là di queste rilevanti differenze, la filosofia che sottende i contributi per i progetti pilota non è però sostanzialmente diversa da quella



descritta in precedenza. Anche in questo caso alle città si chiede di delineare con chiarezza il problema di sicurezza, di favorire l'integrazione degli interventi e quindi di prevedere un programma complessivo che accompagni sul piano sociale il progetto-pilota (centrato su interventi di riqualificazione urbana e di infrastrutturazione tecnologica), di prevedere un accurato sistema di valutazione.

I progetti proposti, e ora in corso di valutazione, sono in tutto 16, di cui 10 delle città capoluogo compresa Cesena, e di essi possiamo fin d'ora descrivere alcuni elementi salienti.

a) Rilevanza e caratteristiche dei problemi di sicurezza affrontati.

I progetti, come per altro le città della regione, mirano alla soluzione di problemi di sicurezza diversi e di diversa intensità. Si passa dal progetto del Comune di Calderara, cittadina limitrofa a Bologna, che mira ad affrontare organicamente una delle situazioni di maggior concentrazione, nel territorio regionale e in un unico grande complesso residenziale, di fenomeni francamente criminali coesistenti con problemi di devianza e di deprivazione economica e sociale particolarmente gravi, ad un progetto come quello di Forlì che punta a consolidare, con un intervento di qualità, il già alto standard di vivibilità e sicurezza del centro cittadino. Oppure si passa dal progetto di Rimini, che è un progetto prevalentemente orientato alla prevenzione situazionale della criminalità – lo spaccio di sostanze stupefacenti – ad un progetto, come quello di Rubiera, volto a ridurre i sentimenti di insicurezza e i fenomeni di chiusura sociale derivanti da una emergenza criminale oggettiva, oggi superata.

b) Qualità del progetto.

Qui esistono forti differenziazioni rispetto al dettaglio, alla coerenza complessiva e alla completezza, della descrizione del problema, delle azioni conseguenti e del sistema di valutazione dei risultati. In questo caso risulta dunque decisivo il procedimento adottato che permette di portare ogni progetto ad uno standard qualitativo adeguato prima della sottoscrizione di ciascun Accordo di programma.

c) Aree territoriali interessate.

In sei città capoluogo su 10, l'area interessata dal progetto è limitrofa alla stazione ferroviaria e spesso coincidente con quartieri di edilizia residenziale pubblica, il che ci dà un'indicazione abbastanza chiara, se mai ce ne fosse bisogno, sul peso che ha il sistema dei trasporti nel definire la geografia sociale e di sicurezza delle città.



d) Tipologie degli interventi.

Le tipologie di intervento maggiormente ricorrenti in tutti i progetti riguardano il miglioramento qualitativo dello spazio pubblico urbano (illuminazione, marciapiedi e passaggi pedonali, verde pubblico e privato aperto al pubblico, ciclabili, fermate del trasporto collettivo, ecc.), lo sviluppo di sistemi di videosorveglianza e di telesoccorso gestiti in forma integrata dalle Polizie municipali e nazionali, lo sviluppo di azioni sociali di animazione dello spazio pubblico, di socializzazione fra gruppi di popolazione diversi (per età, etnia, ecc.), di riduzione del danno. Insomma interventi, anche quelli di videosorveglianza, volti a creare una maggiore familiarità e sicurezza nell'uso dello spazio pubblico, in un contesto nel quale la prevenzione della criminalità è soprattutto obiettivo indiretto di una riappropriazione del territorio da parte della comunità in tutte le sue componenti.

**5. SCHEDE SINTETICHE DEI PROGETTI
APPROVATI NELL'ANNO 1999
PER AZIONI DI MIGLIORAMENTO
DELLA SICUREZZA**

1) COMUNE DI MODENA, progetto "Interventi finalizzati a responsabilizzare i cittadini ad un uso civico della città"

Area di azione: miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città.

Obiettivi:

- migliorare e promuovere relazioni improntate alla convivenza civile nelle città;
- migliorare le condizioni di vivibilità negli spazi pubblici (parchi, piazze, aree verdi di quartiere, ecc.);
- ridurre gli atti di vandalismo ai danni di beni pubblici e privati;
- ridurre i comportamenti disturbanti;
- prevenire e risolvere situazioni di conflitto legate all'uso improprio dello spazio pubblico.

Azioni previste:

- attività di presidio informale di parchi e aree pubbliche attraverso la valorizzazione del ruolo delle Guardie giurate ecologiche volontarie e dei Rangers;



- attività rivolte ai gruppi giovanili (animazione, mediazione);
- campagna di comunicazione rivolta alla generalità dei cittadini;
- percorsi didattici informativi nelle scuole;
- coinvolgimento delle associazioni e dei gruppi di volontariato, nonché della Consulta Comunale dei cittadini stranieri, nella gestione del progetto.

Tempi di realizzazione: dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2000.

Altri soggetti coinvolti:

Azienda Trasporti del Comune di Modena

META S.p.A.

Organizzazioni del volontariato

Responsabile del progetto: Giovanna Rondinone, “Progetto per Modena città sicura”, Ufficio del Sindaco.

**2) COMUNE DI CASALECCHIO DI RENO, progetto
“Sicurezza: partecipazione e prevenzione”**

Area di azione: miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città; prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- individuare i percorsi personali e di gruppo che inducono i giovani a comportamenti devianti;
- informare sulle sostanze stupefacenti e sulle conseguenze fisiche e penali derivati dal loro uso, anche attraverso interventi di riduzione del danno;
- coinvolgimento e valorizzazione dei gruppi giovanili presenti sul territorio;
- promuovere le relazioni sociali ed il confronto sui conflitti, attraverso gli strumenti di mediazione sociale;
- educare alla legalità;
- stimolare l'aggregazione di giovani di diverse culture e nazionalità.

Azioni previste:

- costruzione del percorso di coinvolgimento di gruppi informali di strada;
- formazione della polizia municipale sulle tematiche del progetto;
- costruzione di percorsi di educazione alla legalità nelle scuole;
- realizzazione di attività di mediazione sociale.



Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti

Centro ARCIragazzi
Istituto Tecnico “Salvemini”

Responsabile del progetto: M. Adele Mimmi e Marcello Manieri,
Ufficio Servizi Sociali.

**3) COMUNE DI LUGO, progetto “Istituzione
di un osservatorio locale sull’andamento
della criminalità e dell’insicurezza nei Comuni
di Lugo, Sant’Agata sul Santerno, Bagnara
di Romagna e Massalombarda”**

Area di azione: prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- favorire la conoscenza dei fenomeni di criminalità e di insicurezza nelle aree comunali interessati e interpretare in maniera corretta i bisogni di sicurezza espressi dalle popolazioni dei comuni interessati;
- favorire lo scambio operativo e informativo tra i diversi corpi di polizia presenti sul territorio;
- ottenere informazioni corrette per una idonea progettazione di interventi preventivi.

Azioni previste:

- raccolta di dati informativi in collaborazione tra le diverse polizie, anche private, presenti sul territorio;
- realizzazione di una ricerca sulle percezioni di sicurezza;
- analisi dei dati e predisposizione di un rapporto finale;
- pubblicazione e comunicazione diretta ai cittadini dei risultati emersi, strutturazione definitiva dell’osservatorio.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Forze di polizia presenti sul territorio
Istituto di Vigilanza privata



Responsabile del progetto: Elena Fiore, Comandante della Polizia Municipale di Lugo.

**4) COMUNE DI ANZOLA DELL'EMILIA, progetto
"Sportello per l'assistenza alle vittime
della microcriminalità"**

Area di azione: prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- fornire un aiuto concreto alle vittime di reato, con particolare attenzione alla popolazione anziana.

Azioni previste:

- costituzione di uno sportello dedicato all'assistenza alle vittime di reato che erogherà i seguenti servizi: assistenza per la presentazione di denunce e per eventuali pratiche burocratiche collegate al reato subito, piccole riparazioni, ed eventuale sostegno psicologico.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

CNA Anzola Emilia

Responsabile del progetto: Patrizia Saggini, Mauro Querzè, Assessorato alla Sicurezza.

**5) COMUNE DI FERRARA, progetto "Ricerca-
intervento nel quartiere Giardino-Arianuova Doro"**

Area di azione: miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città.

Obiettivi:

- miglioramento dei livelli di sicurezza soggettiva degli abitanti del quartiere individuato per la sperimentazione;
- rivitalizzazione di aree del quartiere a rischio di abbandono per lo spostamento di attuali presidi commerciali e di servizi.

Azioni previste:

- realizzazione di una ricerca -intervento nel quartiere;



- sperimentazione di forme di coinvolgimento dei cittadini negli interventi da realizzare in quartiere;
- recupero urbanistico di parti del quartiere, miglioramento dell'arredo urbano e manutenzione delle aree verdi per finalità aggregative;
- costituzione e rafforzamento di punti di aggregazione per giovani, donne, anziani;
- promozione di iniziative socio-ricreative, culturali e sportive in diversi punti del quartiere;
- realizzazione di interventi di solidarietà e di accoglienza territoriale a favore della popolazione anziana residente, e in particolar modo femminile.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Associazioni di cittadini
Parrocchie
Centro Servizi Volontariato

Responsabile del progetto: Mara Meloni, Roberto Cassoli (Servizio Sanità e Interventi sociali); Aldo Modonesi, presidente della circoscrizione Giardino Arianuova-Doro.

6) PROVINCIA DI RIMINI, progetto “Riqualificazione urbana dell’area esterna alla Colonia denominata “Forlivese” di Marebello”

Area di azione: miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città.

Obiettivi:

- recupero delle aree esterne alle scuole;
- allontanare fenomeni di disturbo legati all’abbandono di alcune aree;
- rivitalizzare luoghi degradati rendendoli fruibili dai cittadini.

Azioni previste:

- interventi di manutenzione per la risistemazione dell’area interessata;
- recupero di spazi per parcheggi e servizi;
- ampliamento del sistema anti-intrusione nel fabbricato dell’ex colonia;
- manutenzione del verde.



Tempi di realizzazione: massimo 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Comitato Turistico di Marebello

Responsabile del progetto: Laura Minervini, Servizio Lavori Pubblici, settore Edilizia della Provincia di Rimini.

7) COMUNE DI RAVENNA, Progetto “Abitare e vivere il giardino”

Area di azione: miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città.

Obiettivi:

- incentivare l’uso dei giardini pubblici di Ravenna;
- favorire l’esercizio del controllo da parte delle forze dell’ordine.

Azioni previste:

- inserimento dei giardini nel circuito della attività turistiche;
- attività di animazione rivolte in particolare ai bambini;
- campagna pubblicitaria per il rilancio dello spazio verde;
- ampliamento del tempo d’uso e degli orari, nonché delle strutture pubbliche del parco, tramite attività di volontariato;
- intensificazione del controllo sociale indiretto per garantire la sicurezza dei fruitori del giardino.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetto coinvolti:

Consorzio per la gestione di attività nel parco

Questura

Associazioni delo volontariato

Scuole

Responsabile del progetto: Raffaella Sutter, Servizio Sport, Pari Opportunità, Volontariato e Politiche giovanili.



8) COMUNE DI SASSUOLO, progetto “Ascoltare i bambini e le bambine”

Area di azione: miglioramento della sicurezza negli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città; sviluppo di sistemi formativi e informativi.

Obiettivi:

- cogliere le specificità della percezione di sicurezza e di vivibilità dei bambini e delle bambine;
- migliorare la loro fruizione degli spazi pubblici.

Azioni previste:

- realizzazione di una ricerca-intervento specifica nelle scuole;
- diffusione pubblica dei risultati;
- iniziative di promozione e di sensibilizzazione sul tema.

Tempi di realizzazione: gennaio 2000-giugno 2000.

Altri soggetti coinvolti:

Direzioni didattiche di Sassuolo
Azienda USL

Responsabile del progetto: Laura Tosi, sindaco.

9) PROVINCIA DI PIACENZA, progetto “Un numero verde per la polizia provinciale”

Area di azione: prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- diffondere le conoscenze sui compiti della polizia provinciale;
- fornire alla comunità uno strumento agile per il contatto con il corpo di polizia;
- favorire il contatto con i cittadini, la raccolta di segnalazioni e il miglioramento della percezione di sicurezza.



Azioni previste:

- istituzione di un numero verde della polizia provinciale per la segnalazione di emergenze, anche con riferimento alle problematiche della sicurezza urbana e dell'ambiente in generale;
- predisposizione di materiale informativo da rivolgere alla cittadinanza sulle funzioni e i compiti della Polizia provinciale e sul ruolo che essa può assumere nella sicurezza urbana.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

nessuno

Responsabile del progetto: Fabrizio Bernini, Direttore del Servizio tutela flora, fauna, parchi e unità organizzativa autonoma di vigilanza.

10) COMUNE DI REGGIO EMILIA, progetto “Sinergie per la sicurezza”

Area di azione: miglioramento della sicurezza negli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città; prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- favorire il coordinamento tra realtà che si occupano della prevenzione e quelle che si occupano di controllo e repressione;
- favorire la conoscenza dei fenomeni legati all'insicurezza;
- favorire le relazioni con i cittadini;
- individuare iniziative a favore dei gruppi più esposti alla vittimizzazione.

Azioni previste:

- costituzione di un ufficio di raccolta dati;
- attivazione, presso il medesimo ufficio, di un numero verde a servizio dei cittadini, per la segnalazione di situazioni problematiche.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Questura

Comando provinciale dei carabinieri

AUSER



Responsabile del progetto: Dirigente del Servizio Sport, Tempo Libero, Sicurezza e Socialità.

11) COMUNE DI BOLOGNA, progetto “Rete integrata di sportelli territoriali per la sicurezza del cittadino”

Area di azione: miglioramento della sicurezza negli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città; prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- mettere a disposizione dei cittadini, presso le sedi dei quartieri, punti di ascolto non burocratici finalizzati alla raccolta delle segnalazioni di degrado, insicurezza, disagio;
- utilizzare le informazioni fornite dai cittadini per integrare la mappa della sicurezza in città;
- attivare le risorse sociali del volontariato e dell’associazionismo;
- offrire ai Presidenti di quartiere uno strumento informativo e utile per l’azione sulla sicurezza.

Azioni previste:

- localizzazione e allestimento degli Sportelli, o “Punti d’ascolto”;
- localizzazione e allestimento di una sede centrale di coordinamento, raccolta ed elaborazione delle informazioni, che potrà diventare un punto di riferimento per vari attori impegnati sulla sicurezza;
- costruzione delle reti operative;
- costruzione dei collegamenti tra gli Sportelli e e gli altri progetti già operanti sul territorio, nonché con le forze dell’ordine;
- selezione e formazione dei volontari;
- adeguamento del sistema informativo già operante alla raccolta delle nuove informazioni;
- predisposizione di una reportistica a fini istituzionali e a fini comunicativi.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Forze dell’ordine presenti sul territorio
Organizzazioni del volontariato
Associazione dei Giudici di pace

Responsabile del progetto: Direttore dell’assessorato alla sicurezza.



12) COMUNE DI PIACENZA, Progetto “Sistemi di sicurezza antirapina per le farmacie comunali di Piacenza”

Area di azione: prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- ridurre i rischi di rapina ai danni delle farmacie comunali;
- disporre di mezzi di prova in caso di arresto degli autori;

Azioni previste:

- predisposizione di un sistema di telecamere presso le farmacie comunali;
- predisposizione del sistema di vigilanza;
- collaborazione con le forze dell’ordine e con la vigilanza privata.

Tempi di realizzazione: 2 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Questura di Piacenza

Responsabile del progetto: Enzo Maria Crippa, settore Servizi allo Sviluppo.

**SCHEDE SUI PROGETTI
DELLE ASSOCIAZIONI E ORGANIZZAZIONI
DI VOLONTARIATO AMMESSI
AI CONTRIBUTI REGIONALI**

**1) ASSOCIAZIONE REGIONALE DEI GIUDICI DI PACE (BO),
progetto “Il giudice di pace nei quartieri”**

Area di azione: miglioramento della sicurezza negli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città; prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- consolidare iniziative sperimentali di giudici di pace nei quartieri;
- diffondere e sviluppare iniziative di conciliazione e di mediazione dei conflitti; favorire l’avvicinamento del cittadini al sistema di amministrazione della giustizia.



Azioni previste:

- rafforzamento e diffusione delle sedi distaccate del giudice di pace nei quartieri;
- organizzazione di iniziative pubbliche e di giornate di studio sulla giustizia di prossimità;
- stampa e diffusione di materiali informativi.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Comune di Bologna, Assessorato alla sicurezza e sedi dei quartieri

**2) ASSOCIAZIONE S.O.S. RIMINI (RN), progetto
“Area stazione: per un recupero in tempi normali”**

Area di azione: miglioramento della sicurezza negli spazi pubblici; prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- proseguire e rafforzare un’opera di rivitalizzazione dell’area circostante la stazione di Rimini;
- allontanare i fenomeni di spaccio, violenza e degrado.

Azioni previste:

- sorveglianza informale delle aree;
- corsi di autodifesa per cittadini più vulnerabili;
- animazione culturale e sociale del territorio;
- iniziative di educazione alla legalità per operatori economici della zona.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Comune di Rimini

**3) ASSOCIAZIONE NOIALTRI (RE), progetto
“Non solo ricevere”**

Area di azione: miglioramento delle condizioni di sicurezza degli spazi pubblici e della vita nelle città.

Obiettivi:

- ridurre le tensioni tra gruppi culturali diversi per etnia, favorendo



- occasioni di incontro e di scambio orientate ad una migliore convivenza nel rispetto delle differenze;
- migliorare le condizioni di sicurezza e di vivibilità nel territorio.

Azioni previste:

- seminari e incontri su aspetti specifici delle diverse culture che convivono nel quartiere;
- iniziative di sensibilizzazione;
- redazione e distribuzione di un giornale sulla vita e i problemi dell'immigrazione a Reggio Emilia.

**4) FEDERCONSUMATORI MODENA, progetto
“Le stagioni della sicurezza”**

Area di azione: prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- sensibilizzare i cittadini sui temi della sicurezza con particolare riferimento ai fenomeni delle truffe e dei raggiri;
- favorire un comportamento attivo e attento con particolare attenzione ai gruppi più esposti a questi reati, cioè gli anziani e i giovani.

Azioni previste:

- realizzazione di incontri e seminari con studenti degli Istituti superiori e con anziani, nei loro centri di aggregazione;
- incontri formativi con docenti, rappresentanti dei quartieri, volontari e altri soggetti coinvolti a vario titolo nel fenomeno;
- produzione di materiali informativi e promozionali sul tema;
- realizzazione di un osservatorio sul fenomeno delle truffe;
- attivazione di sportelli per una prima risposta alle vittime.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Comune di Modena

**5) ASSOCIAZIONE SAN BERNARDO (BO), progetto
“Primi interventi di assistenza nel quartiere Reno”**

Area di azione: prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.



Obiettivi:

- sostenere le fasce di cittadini del quartiere più esposti a rischi di vittimizzazione e di percezione di paura e insicurezza.

Azioni previste:

- progettazione e gestione di servizi a favore delle vittime;
- sostegno e consulenza a gruppi di volontari di altri quartieri della città;
- creazione di una rete di collaborazione con le istituzioni pubbliche per il sostegno alle vittime di reato.

Tempi di realizzazione: 12 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Comune di Bologna
Sede del quartiere
Questura
Comando dei Carabinieri

**6) ASSOCIAZIONE NOI DONNE INSIEME (BO),
progetto “Corsi di difesa personale”**

Area di azione: prevenzione della criminalità e riduzione del rischio.

Obiettivi:

- promuovere iniziative mirate ad una acquisizione di maggiore sicurezza per le donne.

Azioni previste:

- seminari e corsi di difesa sul piano fisico e di accrescimento della sensazione di sicurezza sul piano psicologico;
- istituzione di una linea telefonica di sostegno alle donne.

Tempi di realizzazione: 9 mesi.

Altri soggetti coinvolti:

Casa delle donne per non subire violenza

**7) COMITATO PIAZZA VERDI – ZONA UNIVERSITARIA –
CENTRO STORICO (BO), progetto “Attività di anima-
zione e iniziative contro la criminalità e il degrado”**

Area di azione: miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città.



Obiettivi:

- contribuire al recupero di aree urbane di Bologna fortemente degradate;
- favorire le relazioni tra i residenti;
- accrescere la consapevolezza della comunità sul problema della sicurezza.

Azioni previste:

- realizzazione di seminari e incontri pubblici sul tema;
- realizzazione di ricerche-azioni nel quartiere;
- animazione delle piazze più esposte all'abbandono e alla criminalità;
- volontariato in funzione preventiva verso i rischi della sicurezza stradale per i bambini del quartiere.

Tempi di realizzazione: febbraio-giugno 2000.

Altri soggetti coinvolti:

Altri comitati cittadini



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



Le politiche delle città dell'Emilia- Romagna per la prevenzione e la sicurezza

di Milena Chiodi e Rossella Selmini

1. PREMESSA

Questo contributo è dedicato ad una ricostruzione delle attività avviate nelle città dell'Emilia-Romagna sui temi della sicurezza. Alcune di queste attività sono desumibili anche da altri contributi presenti in questo rapporto: si vedano, per esempio, nel precedente capitolo, le schede sui progetti per la sicurezza che hanno ottenuto un contributo finanziario della Regione Emilia-Romagna e che sono estremamente rappresentative delle attività per la sicurezza avviate nelle città della regione.

La ricognizione che presentiamo nelle pagine seguenti si basa principalmente sui risultati emersi dalla ricerca sulle politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane che viene presentata nel Quaderno 20b, unitamente al Rapporto regionale, e a cui facciamo quindi rinvio per quanto riguarda le informazioni di carattere generale sull'impostazione dell'indagine, gli strumenti di rilevazione, ecc. Dai dati complessivi di quella ricerca abbiamo estrapolato, qui, le informazioni attinenti le città capoluogo dell'Emilia-Romagna, con riferimento alle sole attività di prevenzione avviate. Tali risultati sono stati integrati con un approfondimento di ricerca, tramite la raccolta di ulteriori materiali presso le città interessate.

Il nostro approfondimento a livello regionale è proseguito poi con una ricognizione (effettuata tramite questionari semplificati, ma simili in alcune domande a quelli usati nella ricerca nazionale sopra citata) rivolti esclusivamente alle città non capoluogo della regione. A questo tema – le politiche di sicurezza e le azioni di prevenzione nelle città medio-piccole della regione – sarà dedicata una parte consistente della nostra



analisi. Da anni, nei nostri Rapporti annuali, prestiamo una attenzione specifica ai piccoli centri, ed anche nel Rapporto di quest'anno riteniamo utile dar conto di un insieme di attività a favore della sicurezza che stanno diventando interventi consolidati e articolati anche nei centri di dimensioni più piccole.

D'altronde, una delle caratteristiche delle politiche di sicurezza nella nostra regione è proprio quella di essere estremamente diffuse anche in realtà di dimensioni a volte decisamente inferiori a quelle delle città capoluogo. L'approfondimento relativo a queste città è stato condotto nel periodo maggio-luglio 2000, attraverso una scheda, come si diceva, parzialmente simile a quelle utilizzate nella ricerca nazionale, sebbene assai più semplificata e soprattutto concentrata esclusivamente sulle azioni, cioè su quello che concretamente si fa nelle città.

2. LE ATTIVITÀ PER LA SICUREZZA E LA PREVENZIONE NELLE CITTÀ CAPOLUOGO

L'Emilia-Romagna rappresenta la regione dove i progetti gestiti da amministrazioni comunali a favore della sicurezza sono più diffusi e, soprattutto, più consolidati. La maggior parte delle città capoluogo ha infatti avviato interventi a favore della sicurezza già dalla metà degli anni '90, anche se alcune di queste esperienze si sono poi interrotte o trasformate, soprattutto a seguito dei cambiamenti che si sono verificati nelle coalizioni di governo di alcune città.

Il quadro regionale mette in evidenza alcune città che hanno un progetto complessivo e consolidato (Modena, Reggio Emilia, Rimini, Ferrara) e altre città dove sono stati avviati progetti che hanno subito brevi interruzioni a seguito dei cambiamenti nelle giunte comunali e che sono ripresi in altre forme (Piacenza, Parma, Bologna). Infine, abbiamo due città, Forlì e Ravenna, dove non esiste un progetto complessivo organico e strutturato, ma dove, a seconda delle necessità, sono stati condotti interventi che rientrano nel campo della prevenzione e della sicurezza.

Tra le prime quattro città indicate si riscontrano alcune differenze, nella struttura del progetto e nei suoi contenuti.

Modena è indubbiamente la città dove queste attività sono più consolidate e diffuse. Il "progetto per Modena, città sicura", avviato presso l'Ufficio del Sindaco già all'inizio del 1995, presenta un panorama di iniziative ricco ed estremamente coordinato. L'attività di diagnosi locale è molto approfondita: per esempio, si pubblica da anni



un rapporto annuale sull'andamento della criminalità, sui fenomeni di allarme sociale, insieme a numerose altre ricerche a carattere locale. Inoltre, annualmente, viene predisposto un programma di attività che, in stretto collegamento con i problemi emersi dalle ricerche locali, prevede iniziative di carattere vario ed integrato: dall'aiuto alle vittime agli interventi di mediazione, dall'intensificazione della sorveglianza alle misure di arredo urbano contro il degrado, dalle iniziative di socializzazione ed animazione a quelle di riduzione del danno. L'articolazione e il coordinamento dei vari interventi consente indubbiamente di ritenere questo progetto come un esempio di "prevenzione integrata". Molto intensa è anche l'attività di relazioni istituzionali: a Modena è stato siglato il primo protocollo per la sicurezza e di recente, il 27 marzo 2000, il primo "contratto di sicurezza" tra l'amministrazione comunale e la Prefettura (entrambi i documenti sono riportati negli allegati a questo volume).

A Reggio Emilia si è avviata, negli anni passati, una consistente attività di ricerca, ora ridimensionata per privilegiare interventi che partono dai vari settori dell'amministrazione. Il progetto di Reggio Emilia appare centrato prevalentemente sulle attività di prevenzione sociale e di promozione della partecipazione comunitaria, con iniziative che si rivolgono spesso ad alcuni quartieri della città. Lo scorso anno l'attività di diagnosi locale è ripresa con la costituzione di un osservatorio locale (v. la scheda di progetto riportata nel paragrafo precedente).

Particolarmente significativo, nel panorama regionale e nazionale, il caso della città di Rimini, dove la responsabilità diretta del progetto "Rimini-città sicura" fa capo al Comando della Polizia Municipale. In questa città sono state realizzate numerose iniziative a carattere prevalentemente situazionale, attraverso l'operato della polizia municipale: dalle ordinanze anti-prostituzione al controllo dei parchi pubblici, dall'intensificazione della sorveglianza (per esempio negli stabilimenti balneari) al recupero degli spazi pubblici. Il progetto, nel suo insieme, dà notevole spazio alle misure di prevenzione in senso stretto e prevede quindi azioni preventive da realizzarsi nei locali e nelle aree pubbliche e nei confronti di alcuni reati (spaccio e furti) e di alcune situazioni problematiche (abusivismo commerciale, persone senza fissa dimora, tossicodipendenza, ecc.).

La città di Ferrara, pur avendo avviato da anni iniziative nel campo della sicurezza, ha formulato soltanto recentemente un programma complessivo di interventi definito "Progetto per una città solidale e sicura". Si tratta di un documento molto ricco e articolato, che delinea un



progetto fortemente integrato sia sul piano delle azioni che su quello delle relazioni nel territorio. Le azioni previste sono infatti così suddivise: “azioni per la solidarietà”, all’interno delle quali si prevedono iniziative di assistenza e sostegno a gruppi svantaggiati, fortemente centrato sulle attività del volontariato. La seconda linea di azione sono le “azioni per la sicurezza”, centrate sulla diagnosi locale, il vigile di quartiere, l’aiuto alle vittime di reati, l’intervento in alcuni quartieri specifici, anche tramite il recupero urbanistico, l’utilizzo di videosorveglianza e altre forme di sostegno in particolare agli anziani (telesoccorso, polizze assicurative). Sono previste infine le “azioni per l’integrazione” che rappresentano iniziative di carattere sociale rivolte alla popolazione extracomunitaria e alla politica degli alloggi.

Le città di Parma e di Piacenza hanno conosciuto un percorso piuttosto simile. In entrambi i casi, tra il 1995 e il 1997 si sono predisposte una serie di attività (nel caso di Parma più centrate sul settore delle politiche sociali, nel caso di Piacenza con riferimento diretto al Comando di polizia municipale) definibili indubbiamente come progetti complessivi sulla sicurezza in quanto finalizzati alla diagnosi locali e alla predisposizione di interventi integrati su vari piani. Con i cambiamenti intercorsi nelle rispettive giunte comunali, i progetti sono in parte cambiati e proseguono ora con alcune iniziative specifiche che in parte riprendono attività precedenti, in parte le modificano¹.

Bologna è indubbiamente la città in cui le vicende elettorali hanno giocato un ruolo significativo nel modificare le tipologie di intervento sulla sicurezza. Il progetto “Bologna sicura” della amministrazione che ha governato fino al giugno del 1999 era infatti di competenza dell’Assessorato alle Politiche Sociali ed era quindi improntato da una filosofia complessiva di miglioramento sociale (interventi di riduzione del danno, formazione, lavoro nei quartieri, mediazione sociale, incentivazione della partecipazione comunitaria, ecc.). Con la nuova giunta è stato creato uno specifico Assessorato alla sicurezza che ha centrato la propria attività sulla intensificazione della sorveglianza e sul recupero urbanistico del degrado urbano.

Infine, un cenno alle attività realizzate dalle città di Forlì e di Ravenna. Nel primo caso le attività per la sicurezza sono ricomprese in un progetto denominato di “controllo qualificato del territorio” dove ha molto rilievo la questione della sicurezza stradale e delle relazioni con le istituzioni responsabili della sicurezza per la sorveglianza congiunta del territorio. Nel caso di Ravenna ci troviamo di fronte ad una serie di iniziative, ricomprese in un progetto per la sicurezza, che accentuano



l'aspetto della collaborazione con la forze di polizia presenti sul territorio, ma anche il recupero sociale ed urbanistico di alcune parti del territorio (in particolare, i Lidi della costa). Complessivamente, tuttavia, e ragionevolmente, in queste città l'enfasi sulla questione della sicurezza e la conseguente previsione di attività specifiche è più contenuta rispetto ad altre realtà dell'Emilia-Romagna, indubbiamente più problematiche sotto questo profilo.

3. LE CARATTERISTICHE DEI PROGETTI PER LA SICUREZZA NELLE CITTÀ NON CAPOLUOGO

La ricognizione che abbiamo effettuato sulle città non capoluogo ha confermato che numerosi comuni di medie e piccole dimensioni della nostra regione hanno avviato attività finalizzate alla sicurezza e alla prevenzione. In totale, hanno risposto indicando attività in tal senso 19 comuni. Di questi, 13 dichiarano che all'interno della amministrazione è stato costituito un progetto strutturato sulla sicurezza, mentre altri 6 indicano una serie di attività a favore della sicurezza non comprese in un progetto formalizzato. In questo rapporto tratteremo soltanto dei Comuni che hanno aderito alla nostra ricognizione, perché su questi disponiamo di informazioni puntuali e sufficientemente aggiornate: ma è noto ed evidente che altre città, tra quelle che non hanno risposto al nostro questionario, sono impegnate, in maniera più o meno strutturata, sul tema della sicurezza.

Vediamo innanzitutto le caratteristiche dei progetti avviati, dal punto di vista del percorso seguito e della struttura amministrativa che si sta delineando. In seguito, verranno indicati sinteticamente i contenuti principali delle attività avviate, Comune per Comune, partendo dalle realtà che hanno un progetto formalizzato sulla sicurezza e proseguendo poi con le attività dei Comuni che hanno indicato di non avere dato vita ad un progetto strutturato.

I 13 progetti censiti sono stati tutti avviati dai Comuni negli ultimi 5 anni, pur se la maggior parte di essi sono nati solo negli ultimi 2 anni. I primi progetti ad essere stati predisposti sono quelli dei comuni di San Lazzaro (1995) e Salsomaggiore Terme (1996). Nel 1997 sono stati avviati i progetti sulla sicurezza dei Comuni di Faenza e Casalecchio di Reno, nel 1999 quelli di Sassuolo, Argenta e Rubiera, mentre ben 6 progetti su 13 (Lugo, Longiano, Vignola, Savignano, Cavriago, Montecchio) sono stati avviati nel corso del 2000.

Attraverso il questionario si è innanzitutto cercato di individuare,



nell'ambito dell'amministrazione comunale, la struttura organizzativa a cui il progetto è affidato e il soggetto che ne ha la responsabilità amministrativa. Quest'analisi ha messo in evidenza, per entrambi gli aspetti considerati, un ruolo particolarmente significativo della polizia municipale.

In 8 dei 13 comuni che hanno un progetto complessivo sulla sicurezza, e più precisamente nei comuni di S.Lazzaro, Lugo, Cavriago, Montecchio Emilia, Savignano sul Panaro e Argenta, Faenza e Casalecchio di Reno è infatti la polizia municipale la struttura organizzativa a cui il progetto è affidato. È necessario comunque precisare che nei due comuni da ultimo menzionati il progetto non è affidato soltanto al solo settore polizia municipale. La struttura organizzativa del progetto di Faenza infatti è rappresentata, oltre che dal settore della polizia municipale, da quello dei lavori pubblici. A Casalecchio di Reno invece il progetto, inizialmente in capo alla sola della polizia municipale, è stato recentemente affidato ad uno staff di coordinamento intersettoriale, costituito nel 1999, di cui fanno parte i settori polizia municipale, servizi sociali e cultura e diritti. La polizia municipale ha comunque mantenuto il ruolo di coordinatore.

Negli 8 comuni menzionati la responsabilità amministrativa del progetto è in capo al comandante della polizia municipale. Fanno parzialmente eccezione Casalecchio, dove, dopo la costituzione del già menzionato staff di coordinamento, il progetto ha una gestione intersettoriale, e il Comune di Faenza, in cui la responsabilità amministrativa del progetto è in capo congiuntamente al Comandante della polizia municipale e all'ingegnere capo.

Nei rimanenti 5 Comuni (Salsomaggiore Terme, Rubiera e Vignola e Sassuolo e Longiano) il progetto complessivo sulla sicurezza è direttamente in staff al sindaco. In 2 di questi comuni (Sassuolo e Salsomaggiore) rimane comunque un ruolo significativo della polizia municipale, ed in particolare del suo comandante, in quanto a questo soggetto è comunque affidata la responsabilità amministrativa del progetto. Diventano così 10 su 13 i comuni in cui il comandante della Polizia Municipale è il responsabile del progetto complessivo sulla sicurezza. Fanno eccezione tre dei comuni in cui il progetto è in staff al Sindaco: Vignola, in cui la responsabilità amministrativa è ripartita, ciascuno per le proprie competenze, tra i 4 assessorati coinvolti nel progetto (Lavori Pubblici, Polizia Municipale, Ambiente e politiche Sociali), Rubiera e Longiano, in cui la responsabilità amministrativa del progetto sulla sicurezza è in capo al dirigente del settore affari generali.



Un altro aspetto che si è voluto sondare con il questionario è la presenza o meno di consulenti esterni nell'ambito del progetto sulla sicurezza. Si tratta di un aspetto importante se si tiene conto che spesso le piccole amministrazioni non possono reperire al proprio interno personale dotato di una formazione adeguata per lo svolgimento di particolari compiti, quali la ricerca, la diagnosi locale, che pure sono importanti nell'ambito di un progetto complessivo sulla sicurezza. Ciò pone le piccole amministrazioni di fronte alla frequente necessità di ricorrere a consulenti esterni, necessità che tuttavia non sempre riescono a soddisfare a causa, principalmente, della limitatezza delle risorse economiche a disposizione.

Dalla ricerca è emerso che in 7 dei 13 comuni che hanno un progetto complessivo sulla sicurezza sono state previste consulenze esterne. Si tratta dei Comuni di Casalecchio di Reno, Lugo, Argenta, Sassuolo, Vignola, Rubiera e Salsomaggiore Terme.

Tutti i 7 comuni che hanno fatto ricorso a consulenti esterni hanno affidato loro compiti di ricerca e di analisi dei dati, confermando che si tratta di attività per le quali più difficilmente si dispone di personale interno adeguatamente qualificato. L'utilizzo dei consulenti per attività di ricerca e di analisi dei dati trova conferma anche nel fatto che i 7 comuni in cui sono state previste consulenze esterne hanno tutti effettuato attività di diagnosi locale. In effetti tra i 10 comuni che hanno svolto questo tipo di attività, soltanto 3 (Faenza, Savignano e Longiano) non sono compresi tra quelli che hanno fatto ricorso a consulenti esterni.

Dobbiamo infine precisare che in due comuni (Vignola e Casalecchio) ai consulenti esterni sono stati affidati compiti di formazione della polizia municipale, e, nel solo comune di Casalecchio, compiti di coordinamento delle attività di mediazione.

Gli ultimi due aspetti di tipo organizzativo dei progetti di sicurezza che si è cercato di mettere in luce attraverso il questionario, riguardavano il budget e il numero di persone che lavorano al progetto. Il budget assegnato dai diversi comuni ai progetti complessivi sulla sicurezza è, stando alle risposte al questionario, molto variabile e oscilla tra i 30.000.000 e i 200.000.000. Si tratta di indicazioni di massima che, per essere veramente significative, richiederebbero un'analisi più approfondita delle voci di budget, che in questa sede non è stato possibile svolgere.

Nel questionario si chiedeva infine di indicare quante persone lavorassero con continuità al progetto complessivo sulla sicurezza (ove esistente). Stando alle risposte al questionario, il numero di



persone che nelle città non capoluogo della Regione lavorano ai progetti sulla sicurezza, oscilla tra 1 e 50 unità. L'estrema variabilità delle risposte mostra che evidentemente i criteri con cui, nel compilare il questionario, sono state conteggiate le persone che lavorano al progetto non sono stati gli stessi nei diversi comuni. È infatti evidente che alcuni comuni non hanno individuato, ai fini del conteggio, le sole persone che per le quali il lavoro continuativo sul progetto sulla sicurezza occupa una parte significativa, se non la parte principale, del proprio tempo lavoro, ma hanno conteggiato tutto il personale dei settori coinvolti nel progetto stesso.

4. LE ATTIVITÀ AVVIATE ALL'INTERNO DI PROGETTI STRUTTURATI

Comune di Argenta (FE)

L'attività di questa amministrazione comunale sui temi della sicurezza è piuttosto recente e si è concretizzata, innanzitutto, nella realizzazione di una approfondita indagine a livello locale per ricostruire andamento oggettivo della criminalità e problemi della percezione di sicurezza dei cittadini. Sono in fase di elaborazione alcune iniziative di comunicazione pubblica ai cittadini, sia sui risultati della ricerca, sia sugli strumenti di tutela dai fenomeni criminali. Contemporaneamente, si è intensificata la sorveglianza formale, in convenzione con la vigilanza privata.

Comune di Casalecchio di Reno (BO)

Come molti territori limitrofi a grandi città, anche il Comune di Casalecchio è da alcuni anni impegnato in un progetto strutturato per la sicurezza che combina azioni di prevenzione numerose e diversificate, che coinvolgono diversi settori della amministrazione comunale. A seguito della realizzazione di indagini approfondite a livello locale sia sui fenomeni oggettivi che su quelli soggettivi (questa amministrazione presenta annualmente un rapporto sulla sicurezza nel territorio comunale) sono stati predisposte una serie di misure, alcune delle quali hanno ottenuto un contributo regionale (v. le schede dei progetti ammessi a contributo). Il progetto appare chiaramente orientato ad una filosofia di prevenzione integrata, dove le misure di intensificazione della sorveglianza si accompagnano ad articolate iniziative di recupero dei legami comunitari (mediazione sociale) e di aiuto alle vittime e di prevenzione sociale. Il progetto presenta inoltre la caratteristica di



dedicare uno spazio rilevante di riflessione e di interventi operativi alla condizione giovanile.

Comuni di Cavriago e di Montecchio Emilia (RE)

I due territori comunali realizzano congiuntamente attività a favore della sicurezza centrate sugli interventi della polizia municipale. Il progetto, avviato all'inizio di quest'anno prevede infatti una intensificazione delle diverse forme di controllo e di contrasto a fenomeni di criminalità, ma prevede anche di realizzare iniziative di recupero urbanistico ed architettonico, insieme a misure di prevenzione sociale e di integrazione per le persone immigrate.

Comune di Faenza (RA)

Il progetto sulla sicurezza di questa amministrazione comunale è stato avviato nel 1997 ed ha la caratteristica di concentrarsi su alcune aree tematiche definite: il miglioramento dell'illuminazione, l'intensificazione della sorveglianza in alcune aree della città e il controllo della prostituzione, tramite una ordinanza ed in stretto collegamento con l'Arma dei carabinieri.

Comune di Longiano (FO)

Il progetto di questo comune è stato avviato nel gennaio 2000 e prevede la attività di ricerca locale sui fenomeni oggettivi di criminalità, l'adozione di strumenti dissuasivi, l'intensificazione della sorveglianza attraverso diversi strumenti: convenzioni con la vigilanza privata, fornitura di sistemi di telesoccorso alla popolazione anziana, sostegno economico della amministrazione ai cittadini che intendono installare sistemi di sicurezza.

Comune di Lugo (RA)

Questa amministrazione ha avviato di recente un progetto sulla sicurezza che comprende alcune misure. In primo luogo, la costituzione di un osservatorio per la diagnosi locale per poter approfondire la conoscenza dei fenomeni oggettivamente presenti sul territorio. L'osservatorio è stato realizzato dalla polizia municipale in associazione con i Comuni di S.Agata sul Santerno, Bagnara di Romagna e Massa Lombarda, in collaborazione con le forze dell'ordine e rientra nelle iniziative che sono state finanziate dalla Regione Emilia-Romagna (v. le schede dei progetti ammessi a contributo regionale). A seguito della



costituzione dell'osservatorio, sono stati avviati alcuni interventi, quali la intensificazione della sorveglianza nei giardini pubblici della città e la progettazione del vigile di quartiere.

Comune di Rubiera (RE)

In questa realtà esistono da tempo numerose iniziative che però solo di recente sono state formalizzate e coordinate in un progetto complessivo. Molte delle iniziative previste partono dalla specificità della condizione locale: l'essere una città al confine tra due città capoluogo in una zona sottoposta a grandi interventi infrastrutturali e di grande traffico. Le iniziative avviate in questi anni sono numerose e configurano un progetto basato su una notevole integrazione: dalle misure per favorire la conoscenza dei cittadini sui fenomeni criminali, alla diagnosi locali, all'intervento urbanistico, con anche una notevole intensificazione delle misure di sorveglianza e il ricorso agli strumenti amministrativi delle ordinanze in funzione dissuasiva. A queste attività si accompagnano misure sociali di integrazione e di sostegno a gruppi svantaggiati.

Grande attenzione viene prestata alla compartecipazione tra soggetti diversi, sia coinvolgendo le comunità locali nella gestione delle iniziative, sia, a livello diverso, attraverso collaborazioni istituzionali di carattere formale, tra le quali vanno segnalati la costituzione di un comitato di coordinamento e la stipula di un protocollo d'intesa con la Prefettura.

Comune di Salsomaggiore Terme (PR)

Si tratta di una delle realtà che da più tempo lavorano sulle questioni della sicurezza, con particolare attenzione alle problematiche specifiche di un territorio termale. Il progetto prevede numerose attività, prevalentemente centrate sulla polizia municipale, di controllo del territorio, di recupero del degrado, insieme ad attività di sensibilizzazione e di conoscenza sui fenomeni dell'insicurezza e di rivitalizzazione del territorio.

Comune di San Lazzaro di Savena (BO)

Si tratta della amministrazione comunale non capoluogo che per prima, in Emilia-Romagna, ha avviato (nel marzo del 1995) un progetto sulla sicurezza. L'attività della amministrazione si è concentrata sulla diagnosi locale, per la ricostruzione dei fenomeni oggettivi e soggettivi legati alla insicurezza e, a seguito dei risultati, già alla fine del 1995 è



stato predisposto un piano di attività operative, che viene aggiornato ogni anno e realizzato gradualmente. Il programma di lavoro sulla sicurezza di questo Comune è infatti molto esteso e articolato: dal recupero urbanistico al coinvolgimento dei cittadini e del volontariato, dalle campagne di informazione pubblica all'intensificazione della sorveglianza, dal controllo sui vandalismi all'aiuto alle vittime di reato. Anche nel caso di questa amministrazione la varietà e il tentativo forte di coordinamento tra le diverse misure dimostrano l'obiettivo di perseguire forme di prevenzione integrata indubbiamente non diverse da quelle che si sperimentano nei centri più grandi.

Comune di Sassuolo (MO)

Questa amministrazione opera da circa due anni in maniera continuativa sui temi della sicurezza. È stato privilegiato il momento della ricerca e della diagnosi locale, con particolare attenzione, qui, alla percezione di sicurezza dei bambini e delle bambine (v. anche la scheda dei progetti ammessi al contributo regionale). Contemporaneamente, sono state condotte attività seminariali e di informazione pubblica, insieme alla intensificazione della sorveglianza e all'utilizzo di ordinanze di sgombero per il recupero di aree pubbliche e private.

Comune di Savignano sul Panaro (MO)

In questa realtà comunale il progetto sulla sicurezza, avviato nel marzo di quest'anno, è centrato sulle attività della polizia municipale ed è decisamente orientato verso la raccolta di informazioni sull'andamento oggettivo della criminalità e verso misure di intensificazione della sorveglianza sul territorio, anche in collaborazione con le altre forze di polizia.

Comune di Vignola (MO)

Il progetto sulla sicurezza di questo Comune è stato predisposto di recente, nella primavera del 2000, ma si presenta piuttosto articolato per l'aver ripreso al proprio interno una serie di attività già consolidate, per esempio in tema di prevenzione sociale (integrazione degli immigrati tramite uno sportello di ascolto e gestione di un centro di prima accoglienza) e di rivitalizzazione del territorio, anche attraverso l'estensione degli orari di apertura dei negozi. Attività realizzate più di recente sono invece quelle di intensificazione della sorveglianza e l'istituzione del vigile di quartiere. Il progetto prevede la realizzazione di indagini e ricerche a livello locale.



5. LE ATTIVITÀ IN ASSENZA DI PROGETTI

Numerose amministrazioni comunali dei centri medi e piccoli conducono iniziative di prevenzione e di sicurezza che non sono state fatte rientrare in progetti formalizzati. Di seguito, offriremo una sintetica descrizione di queste attività.

Comune di Bagnolo in Piano (RE)

La scelta di questa amministrazione è stata quella di orientare attività tradizionali in funzione della sicurezza. Vengono così indicate numerose azioni riguardanti soprattutto l'intensificazione della sorveglianza, la rivitalizzazione del territorio e il recupero urbanistico, le campagne informative per i cittadini e gli interventi di prevenzione sociale tradizionale. Vengono segnalate anche iniziative di educazione alla legalità.

Comune di Bellaria-Igea Marina

Anche questa amministrazione, pur non avendo scelto la strada della predisposizione di un progetto sulla sicurezza, presenta numerose attività, estremamente variegata e orientata a diversi fenomeni. Si segnalano le misure di sorveglianza, anche in convenzione con la vigilanza privata, gli interventi di recupero urbanistico ed architettonico e di arredo urbano, il miglioramento dell'illuminazione, lo sgombero di edifici ed aree occupate, insieme ad iniziative di prevenzione sociale, in particolare per l'integrazione delle persone immigrate, e le campagne di educazione alla legalità.

Comune di Fidenza (PR)

L'amministrazione comunale segnala che sono state realizzate attività preventive mirate soprattutto alla intensificazione della sorveglianza in aree particolari della città e l'uso di strumenti amministrativi in funzione dissuasiva. Particolare attenzione viene posta alla relazione della polizia locale con il cittadino (è previsto il vigile di quartiere) con l'obiettivo di conoscere condizioni problematiche e di disagio sociale.

Comune di Imola (BO)

Pur non essendo stato avviato un progetto formalizzato, la giunta si è dotata di un documento dal titolo "Imola città sicura" che indica le linee



guida per l'attività della polizia municipale, con particolare attenzione alla riorganizzazione dei servizi di vigilanza, alla istituzione del vigile di quartiere, della sicurezza stradale. È prevista inoltre una sperimentazione dell'utilizzo della videosorveglianza con riferimento al controllo dei vandalismi notturni e del traffico.

Comune di Jolanda di Savoia (FE)

Le attività della amministrazione si sono concentrate soprattutto sul recupero di spazi pubblici attraverso un maggior controllo ed un miglioramento dei sistemi di illuminazione, sia nel centro che nelle zone rurali. È stata inoltre intensificata la sorveglianza da parte della polizia municipale, con riferimento particolare al vandalismo notturno e ai furti nelle abitazioni.

Comune di Novellara (RE)

Questa amministrazione comunale svolge numerose attività in materia di prevenzione e di sicurezza, che spaziano dalla rivitalizzazione del territorio alle misure di integrazione dei cittadini immigrati, dalle forme della prevenzione sociale tradizionale alla intensificazione della sorveglianza. Numerose attività prevedono il coinvolgimento diretto delle comunità locali. Le attività sono realizzate, in alcuni casi, congiuntamente ai comuni limitrofi ed in particolare con il comune di Bagnolo in Piano (le due polizie municipali operano come un unico corpo associato).

6. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Concludiamo questa sintetica presentazione delle attività in tema di sicurezza avviate dai comuni dell'Emilia-Romagna, capoluoghi e non, con alcune brevi considerazioni di carattere generale. Rispetto alle attività dei comuni capoluoghi, la ricognizione non fa che confermare ulteriormente l'attivismo delle città emiliano-romagnole in questo campo e il ruolo, indubbiamente trainante, che esse, o alcune di esse, hanno avuto sia rispetto ai contenuti delle attività di prevenzione, sia rispetto alla diffusione di modelli operativi e di forme di compartecipazione sia con le istituzioni che con le comunità locali (si pensi ai protocolli d'intesa con le prefetture e alla firma del contratto di sicurezza tra l'amministrazione comunale e la Prefettura di Modena). Uno degli aspetti più significativi è anche il percorso metodologico seguito da queste città, che, rigorosamente, nella maggior parte dei casi, inizia con la diagnosi locale² e prosegue con la progettazione e la realizzazione



delle varie attività. Manca invece in tutti le città considerate (o è presente in maniera estremamente semplificata) la previsione della valutazione delle attività programmate e questo conferma il grande ritardo dell'esperienza italiana nel suo complesso rispetto alla capacità di controllare risultati, effetti, svantaggi e benefici dei propri programmi preventivi.

I modelli più delineati e definiti sono indubbiamente quelli di Modena, che si presenta come un esempio di prevenzione integrata, quello di Rimini, dove l'approccio alla sicurezza è centrato sulla prevenzione situazionale e quelli di Reggio Emilia e di Ferrara, che puntano invece prevalentemente al recupero della dimensione sociale e comunitaria con finalità preventive. Si tratta, inoltre, delle realtà dove la stabilità degli organi di governo locale ha consentito di proseguire con notevole coerenza le varie attività previste, mentre altre città hanno risentito delle inevitabili conseguenze dei cambiamenti nelle maggioranze di governo. Per quanto riguarda le città non capoluogo, va innanzitutto segnalata la considerevole diffusione di progetti per la sicurezza formalizzati (13 città di medie e piccole dimensioni), ma anche la consistente attività preventiva realizzata da amministrazioni che non hanno ritenuto opportuno avviare un tale progetto. La differenza tra le due ipotesi (progetto formalizzato o meno) non è significativa: vi sono centri in cui le attività preventive sono consistenti e appaiono piuttosto integrate anche in assenza di un progetto strutturato. Tuttavia, in questi ultimi casi, si nota una diversità nel percorso metodologico seguito, nel senso che, in assenza di un progetto "ufficiale" le attività di ricerca e di diagnosi locale vengono realizzate in misura molto meno frequente ed è meno chiara la struttura organizzativa di riferimento. Come era d'altronde prevedibile, la presenza di un progetto aiuta quindi, più che sul piano del contenuto delle attività, sul piano del rigore del percorso da seguire per l'impostazione delle attività.

Alcuni altri aspetti interessanti da segnalare riguardano i contenuti delle attività in relazione alle caratteristiche delle realtà locali: le piccole città limitrofe ai grandi centri o in zone di "confine" tra aree problematiche (si pensi a Rubiera) tendono a sviluppare strategie più complessive e articolate, una sorta quindi di riproposizione a scala ridotta dei progetti integrati per affrontare problemi che appaiono di ordine più generale. I centri meno condizionati dalla vicinanza con aree problematiche tendono invece a concentrarsi su fenomeni specifici e più definiti, per esempio i furti in appartamento, un problema che, come evidenziato anche in altra parte di questo rapporto, è presente in maniera



significativa nella nostra realtà regionale ed anche nei centri di medie o piccole dimensioni.

Una ulteriore caratteristica, questa volta di tipo “organizzativo”, riguarda la tendenza, di cui sono evidenti le ragioni, alla aggregazione dei Comuni per sviluppare progetti o attività congiunte, spesso tramite l’associazione dei corpi di polizia locale.

Rispetto alla gestione del progetto, troviamo una tendenza alla polarizzazione su due modelli: il primo che vede un ruolo diretto, non solo di responsabilità politica, del sindaco (più facile da assumere in un comune piccolo) con attività che spaziano poi tra i vari settori dell’amministrazione ed un altro modello centrato sulla polizia municipale, che, qui come nelle grandi città, sta assumendo un ruolo decisivo nella gestione e nell’orientamento delle politiche di sicurezza.



NOTE

- (1) Queste osservazioni emergono dalle interviste effettuate durante la realizzazione della ricerca nazionale, avvenute proprio nella fase di passaggio da una giunta ad un'altra, sia per Parma che per Piacenza e quindi esprimono soprattutto le intenzioni dei nuovi amministratori eletti.
- (2) In alcuni casi tale indagine è particolarmente accurata: ancora nel caso di Modena, per esempio, va segnalato che in questa città, già da alcuni anni, la registrazione delle denunce dei cittadini viene ricostruita strada per strada e con notevoli informazioni di dettaglio sugli eventi, gli autori e le vittime.



Gli strumenti per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza

di *Cosimo Braccesi*

1. PREMESSA

Com'è noto l'attenzione ai nuovi problemi di sicurezza delle città e alle nuove politiche di sicurezza urbana è, in Italia, assai recente e risale al 1992/93. Ciononostante questa breve storia, che nasce nelle città e che trova alimento nella riforma del sistema elettorale dei Sindaci, oltre che nell'iniziativa, a lungo solitaria, della Regione Emilia-Romagna, è, fin dall'inizio, anche la storia del controverso rapporto fra Sindaci ed Autorità di pubblica sicurezza, fra governo locale e governo nazionale della sicurezza. È stato infatti chiaro, fin dall'inizio, che le nuove politiche di sicurezza, per essere efficaci, richiedevano la messa in rete e l'integrazione degli interventi di competenza del Governo nazionale, in particolare la prevenzione e la repressione della criminalità, con quelli di competenza dei Governi locali: dalle funzioni di controllo amministrativo alla manutenzione dello spazio pubblico, dalle politiche di aiuto alla promozione della socialità. Ma non si dà integrazione senza strumenti adeguati; per questo, nei paragrafi che seguono si cercherà, brevemente, di dar conto, dell'evoluzione di questi strumenti nella consapevolezza che questa ricerca "sul campo" è ancora in piena evoluzione.

2. I COMITATI PROVINCIALI PER L'ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA

Questi Comitanti, costituiti per effetto della legge di riforma della Polizia del 1981, sono "organi ausiliari di consulenza del prefetto – che li presiede – per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza" ed erano originariamente composti dal Questore e dai Comandanti dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Si trattava in



pratica dello strumento attraverso il quale il Prefetto avrebbe dovuto coordinare l'attività delle forze nazionali di polizia sul territorio. La stessa legge faceva poi cenno alla possibilità per il Prefetto di "convocare i responsabili delle amministrazioni dello stato e degli enti locali", il che rendeva del tutto evidente la posizione subordinata e marginale degli enti locali nelle politiche di sicurezza.

Le modifiche intervenute nei primo anni '90 nella domanda di sicurezza da parte dei cittadini, spinge sempre più spesso Prefetti e Sindaci a consultarsi sulla consistenza dei problemi e sulle misure da adottare, con la conseguenza che in molte città la presenza dei Sindaci dei capoluoghi nei Comitati diventa, da sporadica, regolare.

Una presenza che modifica nei fatti la natura del Comitato; infatti, un Sindaco di una media o di una grande Città, eletto direttamente, difficilmente può calarsi nella veste di "consulente" del Prefetto. È così che il Comitato, oltre che essere il luogo del coordinamento delle forze di polizia, diventa anche il luogo del confronto, se non della concertazione, tra Prefetto e Sindaco. Una situazione comunque "ambigua" nella quale non è chiaro se sia il Prefetto, nel suo ruolo di responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica, ad invadere, condizionandole, le competenze dei governi locali, o se sia il Sindaco, forte del suo ruolo di rappresentante diretto della comunità e di responsabile del Governo della città, ad indicare priorità che fungono da riferimento anche per le Autorità di pubblica sicurezza.

In ogni caso le modifiche di fatto intervenute nei ruoli e, quindi, nel funzionamento concreto dei Comitati avevano creato una tale distanza fra la realtà e la norma da rendere necessario quantomeno un suo adeguamento, realizzato con un decreto legislativo nel luglio del '99.

Dopo questo intervento il Comitato risulta composto, nell'ordine: dal Prefetto, che lo presiede, dal Questore, dal Sindaco del capoluogo, dal Presidente della Provincia, dai Comandanti dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, dai Sindaci di altri comuni interessati alle materie in discussione. Di più, al Sindaco del capoluogo, e solo a lui, è riconosciuto il diritto di richiederne la convocazione e di integrarne l'ordine del giorno.

Sono modifiche rilevanti, ma che sembrano aumentare le "ambiguità" anziché scioglierle. Nella composizione e nelle modalità di funzionamento il Comitato si presenta come un organo, quasi paritario, di concertazione delle politiche di sicurezza; ma nella forma rimane pur sempre un "organo di consulenza del prefetto"; e le due cose difficilmente stanno insieme.



3. DAI PROTOCOLLI AI CONTRATTI DI SICUREZZA

Parallelamente alle trasformazioni, formali e sostanziali, dei Comitati per l'Ordine e la sicurezza pubblica, per iniziativa dei Sindaci, viene sperimentato nelle città un nuovo strumento di integrazione delle politiche di sicurezza. Si tratta di Protocolli di intesa, sottoscritti dal Sindaco e dal Prefetto, soprattutto nelle città capoluogo, il cui obiettivo è quello della "sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle città".

Una formulazione, questa, che contiene molte novità: da un lato, si riconosce che esistono due soggetti istituzionali, i governi locali ed il governo nazionale, che hanno entrambi la responsabilità di garantire sicurezza nelle città e si individua quindi la necessità di sperimentare nuove modalità di relazione; dall'altro si finalizza questo nuovo sistema di relazioni alla realizzazione di iniziative coordinate riconoscendo che il governo complessivo della sicurezza di una città va al di là della sola prevenzione e repressione dei reati, che rimane competenza dello stato. Dopo il primo, firmato a Modena all'inizio del '98 (vedi allegato n. 6), di questi protocolli nel biennio '98/'99 ne vengono sottoscritti oltre 60, ma rimane difficile proporre una valutazione di insieme di questa esperienza. Infatti la Commissione del Ministero dell'Interno per il monitoraggio dei "protocolli" insediata nel marzo del 2000, con la partecipazione dell'Anci e del Forum italiano per la sicurezza urbana, non è mai diventata operativa, nè ha mai prodotto materiali analitici di valutazione. Nonostante questo qualche valutazione è comunque possibile.

Ovunque la firma dei Protocolli, a differenza dell'esperienza dei Comitati, ha sancito una collaborazione su un piano di parità che si è tradotta in un intensificarsi delle comunicazioni reciproche e delle occasioni di raccordo operativo fra servizi nazionali di polizia e servizi locali, in particolare di polizia, spesso al di là di quanto previsto dagli stessi protocolli.

Ma dentro questo quadro generale ci sono molte differenze. La corsa a sottoscrivere protocolli tutti sostanzialmente uguali tradisce infatti la presenza di un obiettivo più politico che operativo ed è così che molti protocolli si esauriscono con l'atto stesso della firma confluendo, operativamente, nell'attività dei nuovi Comitati riformati.

Sono infatti le Città nelle quali era già maturato un punto di vista forte, un progetto autonomamente elaborato sulla sicurezza, come Modena, Torino, Rimini, Milano, per fare qualche esempio, a mettere a frutto con



maggior successo le potenzialità implicite nei Protocolli. Ma sono anche le città che prima di altre si rendono conto dei limiti intrinseci allo strumento. Infatti i protocolli descrivono un sistema di relazioni e di potenziali aree di collaborazione, fortemente condizionato dalla qualità dei rapporti personali che intercorrono fra Sindaco e Prefetto, piuttosto che un'insieme di impegni definiti per la realizzazione di azioni integrate di miglioramento della sicurezza urbana.

Nasce così l'idea di dar vita ad una seconda generazione di intese che recuperi più compiutamente l'esperienza europea e, in particolare, quella francese dei Contratti di sicurezza. Ed è ancora una volta Modena ad aprire questa nuova stagione con la firma, nel marzo del 2000, del primo Contratto di sicurezza. Contestualmente, si costituisce presso il Ministero dell'Interno un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Ministero, dell'Ance e del Forum italiano per la sicurezza urbana il cui compito è quello di elaborare una direttiva ministeriale che individui caratteristiche e procedure per rendere operativo questo nuovo strumento di concertazione delle politiche di sicurezza; si vuole in questo modo evitare, come già avvenuto con i Protocolli, una rincorsa puramente formalistica alla sottoscrizione di Contratti che di fatto li svuoterebbe, ancora una volta, di significato.

4. | IL | CONTRIBUTO DELL'EMILIA-ROMAGNA

In questo contesto il contributo del Governo regionale è duplice: da un lato la Regione partecipa attivamente all'individuazione degli strumenti di concertazione delle politiche di sicurezza propri delle Città, dall'altro individua e sperimenta un proprio spazio per la promozione di politiche integrate di sicurezza a sostegno, e come proiezione, dell'azione delle Città della regione.

Del primo campo di azione ricordiamo brevemente solo i principali passaggi. Già nel '94 la Presidenza della Regione avanzava un'ipotesi di riforma dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, poi formalizzata nel '96, nella quale si prevedeva la trasformazione del Comitato, da "organo di consulenza del prefetto", in "organo di collegamento permanente fra il prefetto e il sindaco del comune capoluogo". Successivamente, nel gennaio del '99, il Presidente della regione, in qualità di coordinatore dell'area "riforme istituzionali" della Conferenza dei Presidenti, raggiunge un'intesa con l'Ance, poi ratificata in sede di Conferenza unificata, sulla riforma dei Comitati proposta dal Governo e poi adottata nel luglio successivo e di cui si è già detto. In



quell'occasione la proposta unitaria delle Regioni e delle Città avanzata al Governo, e non accolta, è quella di trasformare il Comitato da "organo di consulenza" in "organo di concertazione".

Più di recente la Regione partecipa, nell'ambito della delegazione del Forum italiano per la sicurezza urbana, sia alla Commissione sui "Protocolli", che a quella sui "Contratti".

Non è dunque un caso se in regione, a Modena, si firmano il primo Protocollo, seguito da quelli di Bologna, Rimini, Reggio Emilia, Ferrara, Parma, Ravenna, Riccione, Rubiera, e il primo Contratto di sicurezza.

Vediamo ora gli strumenti messi in campo direttamente dalla Regione. Il primo, normativo, che apre la strada agli altri, è la già citata legge regionale n. 3 del 1999 che individua, testualmente, come obiettivo, la "promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale". A questa segue un Atto di indirizzo del Consiglio regionale che impegna, tra l'altro, la Giunta a ricercare intese operative con il Dipartimento della pubblica sicurezza che si concretizzeranno nella firma, nel marzo del 2000, da parte del Presidente della Regione e del presidente del Consiglio, di una Intesa istituzionale di programma che contiene un capitolo dedicato alla sicurezza urbana (vedi allegato n. 5). Vengono così individuate quattro aree di collaborazione e previsti nove mesi di tempo per definire, tramite "convenzione", le specifiche iniziative da realizzare: la prima area si riferisce alla costruzione e gestione di sistemi informativi; la seconda al coordinamento delle sale operative delle Forze di Polizia e delle sale operative dei Corpi di polizia municipale, anche in associazione con le Agenzie private di sicurezza; la terza alla formazione e all'aggiornamento professionale congiunto degli operatori della sicurezza; la quarta alla promozione e realizzazione dei "progetti pilota", descritti in un altro capitolo di questo stesso Rapporto.

Un processo, questo, che si integra con la sperimentazione, alla fine del '99, di un altro significativo strumento di integrazione delle politiche. Si tratta della Conferenza regionale sulla sicurezza, convocata d'intesa fra il Presidente della Regione e il Prefetto coordinatore per l'Emilia-Romagna, che riunisce i Sindaci dei capoluoghi, i Presidenti delle Province, i Prefetti, i Questori e i responsabili delle Forze di Polizia nazionali. Una sede per operare una sintesi fra ciò che viene concertato, in materia di politiche integrate di sicurezza, a livello dei territori e quanto la Regione intende definire a livello nazionale con lo strumento dell'intesa.



Da quella sede si è infatti partiti per definire i contenuti della proposta che il Governo regionale avrebbe avanzato a quello nazionale, e a quella sede necessariamente si tornerà per valutare la “convenzione” con la quale si renderà operativa la collaborazione fra Regione e Dipartimento della pubblica sicurezza nelle quattro aree individuate con l’Intesa istituzionale.

È, infine, con questo è patrimonio alle spalle che l’Emilia-Romagna partecipa attivamente alla definizione della posizione che la nuova Conferenza dei Presidenti assume in tema di sicurezza il 15 giugno 2000 e che può essere sinteticamente riassunta dal primo punto del documento approvato in quell’occasione. In esso si propone, infatti, la “costituzione di un Comitato istituzionale regionale per la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale” (vedi allegato n. 7); una proposta ed un uso dei termini che da conto di quanto l’esperienza emiliano-romagnola si integri nel nuovo percorso di confronto avviato unitariamente dalle Regioni con il Governo.



ALLEGATI
AGLI
APPROFONDIMENTI



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



Premessa alla lettura degli allegati

Si è ritenuto utile riportare in appendice a questa parte di approfondimento del Rapporto regionale una serie di documenti normativi ed amministrativi citati nei contributi precedenti.

Allegato n. 1) Viene riportato lo stralcio della *legge regionale 3/99* nella parte in cui prevede l'articolazione complessiva delle politiche di sicurezza della Regione Emilia-Romagna. Si tratta del riferimento normativo di base da cui discendono parte degli altri atti amministrativi o politici riportati negli allegati;

Allegato n. 2) "*Approvazione delle linee di indirizzo relative agli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza*": votato dal Consiglio regionale il 4/11/1999. Si tratta del documento politico di riferimento per l'individuazione dei principi di base sulle politiche regionali per la sicurezza;

Allegato n. 3) *Delibera della Giunta Regionale n. 1073 del 2000* sui contributi per azioni volte al miglioramento della sicurezza. Questo sistema di contribuzione è stato ampiamente descritto nelle pagine precedenti. Il documento amministrativo che qui viene riportato è quello relativo all'anno 2000 (una analoga deliberazione era stata assunta alla fine del 1999), e da esso si possono ricostruire i criteri e le modalità effettive di funzionamento di questo sistema di contributi.

Allegato n. 4) *Delibera n. 269 del 2000*, relativa ai contributi per i c.d. "progetti-pilota". Anche questo filone di contribuzione è stato descritto in precedenza.

Allegato n. 5) *Intesa istituzionale di programma*. Si tratta dell'intesa generale fra governo regionale e governo nazionale, per il coordinamento delle politiche sul territorio dell'Emilia-Romagna, sottoscritta il 22 marzo del 2000. Viene riprodotto l'intero accordo generale e lo stralcio dell'allegato tecnico relativo alle politiche di sicurezza.



Allegato n. 6) *Protocollo e contratto di sicurezza della Città di Modena*. Si tratta di due documenti che definiscono le intese tra l'amministrazione comunale e la Prefettura di Modena in ordine al governo dei problemi della sicurezza urbana. Il protocollo risale al 1998, mentre il contratto (una versione più formale, definita e vincolante del precedente protocollo, che lo sostituisce) è stato firmato il 27 marzo 2000. Abbiamo utilizzato questi documenti della città di Modena per dare un esempio della forma che assumono le nuove collaborazioni tra autonomie locali e organi dello Stato sulle questioni della sicurezza.

Allegato n. 7) *Prime proposte delle regioni in materia di sicurezza e flussi migratori per l'incontro con il Governo*, documento predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.



ALLEGATO N. 1

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
LEGGE REGIONALE N° 3 1999
VI Legislatura
RIFORMA DEL SISTEMA REGIONALE E LOCALE

TITOLO VIII
POLIZIA AMMINISTRATIVA REGIONALE E LOCALE
REGIME AUTORIZZATORIO

Capo I

Polizia amministrativa e politiche regionali per la sicurezza

Sezione I

Principi generali

Art. 217

Oggetto

1. Il presente capo detta norme per la promozione un sistema integrato di sicurezza delle città del territorio regionale, anche attraverso la disciplina del servizio di polizia regionale e locale.

Art. 218

Finalità del sistema integrato di sicurezza

1. In attuazione della lett. d) del comma 3 dell'art. 2 dello Statuto regionale, e nell'ambito delle proprie competenze, la Regione assume come proprio compito lo sviluppo della sicurezza, con particolare riferimento all'emergere di fenomeni di illegalità diffusa.

2. Ai fini dell'attuazione del comma 1, si intendono come politiche per la sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale.

3. Gli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza privilegiano:

- a) gli interventi integrati, di natura preventiva;
- b) le pratiche di mediazione e riduzione del danno;
- c) l'educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità.

4. Il Consiglio regionale determina gli indirizzi relativi agli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza. La Giunta regionale riferisce annualmente al Consiglio sulle attività svolte ai sensi del presente capo.



5. La Conferenza Regione-Autonomie locali svolge periodiche sessioni sui temi della sicurezza. A tali sessioni sono invitati a partecipare i Prefetti e i Questori della Regione.

Art. 219

Coordinamento delle politiche regionali e locali per la sicurezza

1. La Regione, in collaborazione con gli Enti locali, e nel rispetto delle competenze ad essi spettanti, promuove:

- a) il coordinamento degli interventi di cui al presente capo finalizzato al raccordo con quelli propri degli organi dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica, per una efficace ed integrata presenza sul territorio, nonché al raccordo dei sistemi formativi ed informativi;
- b) la collaborazione istituzionale per la prevenzione dei fenomeni di criminalità;
- c) la costituzione, da parte delle amministrazioni locali, di forme di consultazione stabili che coinvolgano anche organismi associativi e di volontariato.

Sezione II

Promozione della sicurezza

Art. 220

Politiche e interventi

1. Per le finalità di cui all'art. 218 la Regione:

- a) realizza attività di ricerca, documentazione, comunicazione e informazione;
- b) fornisce supporto e consulenza tecnica nei confronti degli enti pubblici e delle associazioni ed organizzazioni operanti nelle materie di cui al presente capo.

2. Nell'ambito dell'attuazione della L.R. 24 luglio 1979, n. 19 la Regione cura l'organizzazione di corsi di formazione per operatori del settore pubblico, del sistema associativo e del volontariato.

3. La Regione concede contributi agli Enti locali per la realizzazione di iniziative finalizzate agli obiettivi di cui all'art. 218. I contributi sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese di personale e delle spese per investimenti.

4. La Regione concede contributi alle associazioni ed alle organizzazioni di volontariato iscritte ai registri di cui alla L.R. 2 settembre 1996, n. 37 che operano a favore delle vittime di reati nel campo della



sicurezza e della prevenzione dei reati, per la realizzazione di specifiche iniziative. I contributi sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese per investimenti.

5. I contributi di cui ai commi 3 e 4 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.

Art. 221

Comitato scientifico

1. Per la realizzazione delle iniziative previste dalla presente sezione la Giunta regionale si avvale di un comitato scientifico che coordina le attività di ricerca.

2. Il comitato è composto da un numero massimo di quindici qualificati esperti esterni e da altri esperti interni all'amministrazione nominati dalla Giunta regionale, la quale ne individua il coordinatore.

Sezione III

Polizia amministrativa regionale e locale

Art. 222

Servizio di polizia amministrativa regionale e locale

1. Il servizio di polizia amministrativa regionale e locale è esercitato dall'insieme coordinato delle strutture di polizia locale operanti nel territorio della regione.

2. La Regione esercita in materia di polizia amministrativa locale funzioni di coordinamento, indirizzo, sostegno all'attività operativa e alla formazione e aggiornamento professionale dei corpi e servizi. Promuove, altresì, forme di collaborazione con le forze di pubblica sicurezza in materia di polizia amministrativa regionale e locale.

Art. 223

Comitato consultivo per la polizia regionale e locale

1. È istituito il Comitato consultivo per la polizia regionale e locale.

2. Esso dura in carica quanto il Consiglio regionale ed è composto dall'assessore regionale competente in materia di affari istituzionali, o suo delegato, che lo presiede, da sei esperti scelti, di norma, fra i comandanti di Corpi di polizia locale nominati dal Presidente della Regione, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, e da due collaboratori regionali.



3. Il Comitato è organo di consulenza e proposta alla Giunta regionale, finalizzato alla realizzazione del coordinamento complessivo delle funzioni svolte dal servizio di polizia amministrativa regionale e locale.
4. Il Comitato opera sulla base degli indirizzi programmatici deliberati dalla Giunta regionale e delle intese raggiunte in sede di Conferenza Regione-Autonomie locali, finalizzati alla realizzazione di progetti regionali volti alla soluzione di specifiche problematiche inerenti l'esercizio delle funzioni di polizia locale.
5. La struttura organizzativa regionale competente cura i compiti di supporto tecnico ed organizzativo al Comitato.

Art. 224

Contributi regionali

1. La Regione concede contributi agli Enti locali per la realizzazione, in forma associata, di progetti volti alla soluzione di rilevanti problematiche di polizia locale, anche ai fini di cui alla sezione prima del capo primo del presente titolo, sulla base delle priorità, dei criteri e delle modalità stabiliti dalla Giunta regionale, in misura non superiore al 50% delle spese ritenute ammissibili.
2. Per l'istruttoria delle domande di finanziamento la Giunta regionale si avvale del Comitato di cui all'art. 223.

Art. 225

Funzioni di polizia municipale

1. I Comuni esercitano le funzioni demandate alla polizia municipale dalla L. 7 marzo 1986, n. 65.
2. La Regione promuove le forme associative fra i Comuni relative all'esercizio delle seguenti funzioni:
 - a) assicurare la presenza costante sul territorio;
 - b) prevenire le emergenze riguardanti la viabilità stradale, in particolare al fine di prevenire i sinistri connessi a ricorrenti condizioni di mobilità ad elevato rischio;
 - c) coordinare i propri sistemi informatici ed informativi, anche al fine della connessione con i sistemi delle forze di polizia operanti sul territorio.
3. La Regione promuove accordi fra i Comuni e le competenti autorità dello Stato per l'esercizio coordinato e continuativo delle funzioni di polizia di sicurezza, spettanti agli addetti alla polizia municipale ai sensi dell'art. 3 della legge n. 65 del 1985.



Art. 226

Norme generali per l'istituzione del servizio di polizia municipale

1. In ogni Comune il servizio di polizia municipale deve essere svolto con modalità che ne consentano la fruizione tutti i giorni dell'anno. A tal fine i Comuni adottano opportune forme associative nel quadro dei livelli ottimali di cui al capo III del titolo III.
2. I Comuni singoli o associati nei quali gli adempimenti di polizia locale sono esercitati da almeno sette operatori, possono procedere all'istituzione del Corpo di polizia municipale.
3. La dotazione organica dei Corpi di polizia municipale prevede, di norma, almeno un addetto ogni 1000 abitanti. Nei Comuni di classe I/A, I/B e II la dotazione organica del Corpo non può essere inferiore a un addetto per ogni 1.000 abitanti.

Art. 227

Gestione associata dei servizi di polizia municipale

1. La gestione associata si svolge nell'ambito delle Unioni, delle Associazioni intercomunali e delle Comunità montane.
2. Nel caso di gestione associata dei servizi di polizia locale, la forma associata disciplina l'adozione del regolamento per lo svolgimento del servizio, fissandone i contenuti essenziali.
3. Gli enti o le strutture comuni per la gestione dei servizi di polizia municipale in forma associata assolvono i compiti di carattere tecnico-organizzativo e strumentali rispetto ad esigenze di efficienza e di economicità del servizio.
4. Il responsabile del servizio di polizia gestito in forma comune ha il compito di coordinare l'impiego tecnico-operativo degli addetti, sulla base delle richieste e delle esigenze delle amministrazioni associate; egli è altresì responsabile della disciplina e dell'addestramento del personale.

Art. 228

Funzioni delle Province

1. La Provincia esercita le funzioni di polizia locale nelle materie connesse alle proprie competenze.
2. A tal fine la Provincia può istituire un Corpo di polizia amministrativa provinciale.



Art. 229

Segni distintivi

1. Restano in vigore i segni distintivi per la polizia municipale di cui agli allegati A, B, C e D della L.R. 22 gennaio 1988, n. 3, come sostituiti dalla L.R. 8 aprile 1994, n. 14.

Art. 230

Regolamento di polizia locale

1. Le Province, le Comunità montane e i Comuni singoli o associati, in cui sia operante un Corpo o servizio di polizia locale, ne definiscono con regolamento l'organizzazione, l'attività e le funzioni.

2. L'ordinamento del Corpo di polizia municipale si articola, per i Comuni di classe I/A, I/B, II e III, indicate nella tabella A della L. 8 giugno 1962, n. 604, in responsabile del Corpo (comandante), addetti al coordinamento e controllo, operatori (vigili). Per i Comuni di classe IV, si può prevedere l'articolazione in addetto al coordinamento e controllo (comandante), operatori (vigili). Qualora specifiche disposizioni contrattuali o legislative innovino l'attuale classificazione dei Comuni, la Giunta regionale provvede a dettare, con proprio atto, le specifiche norme di adeguamento.

3. L'organizzazione e la dotazione organica sono determinate dagli Enti locali sulla base di criteri che tengano conto della popolazione residente e temporanea, della dimensione, morfologia e caratteri urbanistici del territorio, delle fasce orarie di necessaria operatività del servizio, degli indici di violazione delle norme, nonché di ogni altro rilevante criterio di efficienza e di funzionalità.

Art. 231

Formazione professionale

1. La Regione, nell'ambito delle attività previste dalla L.R. 24 luglio 1979, n. 19, attua interventi per la formazione e l'aggiornamento degli addetti alla polizia amministrativa regionale e locale, promuovendo, in particolare, corsi di formazione al lavoro finalizzati al reclutamento di detto personale, anche attraverso la promozione di una scuola regionale di polizia amministrativa locale.

2. I regolamenti degli Enti locali possono prevedere che la partecipazione con profitto agli specifici corsi di formazione e di aggiornamento per la polizia locale riconosciuti dalla Regione, costituiscano titolo valutabile ai fini dell'accesso alle qualifiche funzionali del personale di polizia locale.



3. Le modalità di ammissione ai corsi di cui al presente articolo, la loro durata e tipologia, nonché i criteri di preselezione e valutazione finale, saranno definiti con deliberazione della Giunta regionale.

Art. 232

Adeguamento

1. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, gli Enti locali provvedono ad adeguare i regolamenti vigenti alle disposizioni in essa contenute, nonché ad adottare le norme regolamentari in essa previste.

Art. 233

Competizioni su strade regionali

1. È trasferito alle Province il rilascio della autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse di più province, di cui all'art. 9 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

2. L'autorizzazione è rilasciata dalla Provincia nella quale ha luogo la partenza della gara, previa intesa con le altre Province interessate. Del provvedimento è data tempestiva informazione all'autorità di pubblica sicurezza.



ALLEGATO N. 2

Progr. n. 1285

Oggetto n. 5910: Approvazione delle linee di indirizzo relative agli interventi regionali nelle “Politiche per la Sicurezza”.
(Proposta della Giunta regionale in data 28 settembre 1999, n. 1765)

Prot. n. 13012/I.2

Il Consiglio

Richiamata la deliberazione progr. n. 1765, in data 28 settembre 1999, con cui la Giunta regionale ha assunto l’iniziativa per approvare le linee di indirizzo relative agli interventi regionali nelle “Politiche per la Sicurezza”;

Preso atto:

- delle modificazioni apportate sulla predetta proposta dalla commissione consiliare “Bilancio e Programmazione”, in sede preparatoria e referente al Consiglio regionale, giusta nota prot. n. 12410 del 21 ottobre 1999;
- ed, inoltre, della modifica introdotta da un emendamento presentato ed accolto nel corso della discussione di Consiglio;

Visti:

- la L.R. 21 aprile 1999, n. 3 “Riforma del sistema regionale e locale” e in particolare il Capo I del Titolo VIII che all’art. 217 detta norme per la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale, anche attraverso la disciplina del servizio di polizia regionale e locale;
- l’art. 218, 1° comma, che attribuisce alla Regione, nell’ambito delle proprie competenze, il compito di promuovere lo sviluppo della sicurezza, con particolare riferimento all’emergere di fenomeni di illegalità diffusa;
- l’art. 218, 2° comma che definisce le politiche per la sicurezza come le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale;
- l’art. 218, 3° comma, che individua quali prioritari gli interventi integrati di natura preventiva, le pratiche di mediazione e di riduzione del danno, l’educazione alla convivenza nel rispetto del principio di legalità;



- l'art. 218, 5° comma il quale prevede che la Conferenza Regione-autonomie locali svolga periodiche sessioni sui temi della sicurezza, con la partecipazione di Prefetti e Questori della Regione;
- l'art. 219, 1° comma che attribuisce alla Regione, in collaborazione con gli enti locali, il compito di promuovere e coordinare le politiche regionali e locali per la sicurezza in raccordo con gli Organi dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- l'art. 218, 4° comma, il quale prevede che il Consiglio regionale determini gli indirizzi relativi agli interventi regionali nelle politiche regionali per la sicurezza;

Considerato che detto atto di indirizzo costituisce il riferimento per l'attività del Comitato scientifico di cui all'art. 221 e del Comitato consultivo per la polizia regionale e locale di cui all'art. 223, per la predisposizione dei progetti e per l'approvazione da parte della Giunta regionale delle iniziative da incentivare e costituisce inoltre il presupposto per la determinazione annuale dei criteri, termini e modalità di riconoscimento e concessione dei contributi previsti dagli artt. 220 e 224 della legge sopracitata;

Considerato:

che le politiche regionali per la sicurezza vanno articolate tenendo conto sia del carattere oggettivo dei fenomeni che della loro percezione soggettiva e, in questo ambito, dei diversi rischi e delle diverse percezioni di sicurezza che attengono ai due generi, maschile e femminile;

che le linee di intervento su cui indirizzare lo sviluppo delle iniziative sulla sicurezza, per gli uomini e le donne, sono volte:

- a) al miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città, e in particolare:
 - alla riqualificazione e rivitalizzazione urbanistica di parti del territorio e degli spazi pubblici con interventi di animazione, di illuminazione pubblica, manutenzione, controllo, anche avvalendosi di strumenti tecnologici finalizzati alla dissuasione delle manifestazioni di inciviltà e criminalità diffusa;
 - all'adozione di strumenti ed azioni volte alla crescita delle relazioni personali e di gruppo per lo sviluppo del vivere in comunità;
 - alla sperimentazione di sistemi di valutazione preventiva dell'impatto di sicurezza connesso a significative trasformazioni urbanistiche o a grandi interventi infrastrutturali;



- alla promozione della convivenza interculturale, dell'integrazione sociale e civile degli stranieri;
 - all'educazione e promozione delle norme che regolano la vita sociale e della sicurezza stradale, anche in collaborazione con il sistema scolastico regionale;
 - alle attività di mediazione e riduzione del danno di fenomeni diffusi, non criminali, che generano situazioni di tensione o conflitto, con particolare riferimento all'esercizio della prostituzione e al consumo di sostanze stupefacenti;
- b) alla prevenzione della criminalità e alla riduzione del rischio, e in particolare:
- alla promozione, sia presso le Agenzie statali della pubblica sicurezza che presso i Corpi di polizia locale, di modelli organizzativi e operativi fondati sul principio del decentramento e della massima vicinanza alla comunità di riferimento;
 - alla promozione dell'interscambio operativo, informativo e formativo, fra le Polizie nazionali, i Corpi di polizia locale e i servizi sociali, anche in raccordo con le imprese di vigilanza privata e con gli organismi associativi e di volontariato;
 - al rafforzamento della polizia locale anche con il sostegno a progetti volti alla soluzione di importanti problematiche operative, con particolare riferimento all'istituzione del vigile di quartiere idoneamente attrezzato all'attività di prevenzione e di repressione;
 - ad attività mirate di natura preventiva rivolte ai gruppi potenzialmente più esposti ai fenomeni di criminalità o di inciviltà diffusi e al sostegno di iniziative in favore delle vittime di reato;
- c) allo sviluppo formativo ed informativo e in particolare:
- all'aggiornamento delle competenze degli operatori addetti all'intervento e al controllo sociale, attraverso interventi volti all'individuazione di nuove competenze e figure professionali sia di coordinamento che operative;
 - alla progressiva realizzazione, a scala regionale, di un sistema conoscitivo integrato dei fenomeni di criminalità, di inciviltà e di insicurezza diffusi, comune alle istituzioni nazionali, regionali e locali impegnate nella realizzazione di politiche di sicurezza;

che in particolare, si ritiene di individuare relativamente al triennio di valenza dell'atto di indirizzo, e salvo aggiornamento in corso del periodo di validità dell'atto stesso, le seguenti azioni prioritarie:



- predisposizione e realizzazione, tramite accordi bilaterali con le Amministrazioni locali della Regione, con priorità per le Città capoluogo di provincia, e ricercando l'intesa con le Istituzioni dello Stato responsabili della sicurezza e dell'ordine pubblico, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto o di disordine urbano diffuso; la stipula di tali intese, in considerazione della molteplicità dei soggetti coinvolti e del particolare carattere di intersettorialità degli interventi, sarà condizione per dare priorità agli interventi regionali e per gestire in modo condiviso le risorse finanziarie necessarie;
- predisposizione e realizzazione di un'intesa bilaterale fra la Regione e il Dipartimento della pubblica sicurezza finalizzata al raggiungimento di due obiettivi:
 - a) introduzione in tempi concordati e in maniera omogenea su tutto il territorio regionale del nuovo sistema informatizzato di raccolta e archiviazione delle denunce adottato dal Dipartimento nel gennaio del 1999;
 - b) sperimentazione e diffusione sull'intero territorio regionale di moduli formativi e di aggiornamento congiunti fra operatori delle polizie di stato, delle polizie locali e dei servizi locali aventi anche compiti di disciplina sociale;
- concessione di contributi agli enti locali, alle associazioni e alle organizzazioni di volontariato, operanti nel territorio regionale, per la realizzazione di iniziative volte al miglioramento di specifici problemi di sicurezza urbana. Avranno carattere di priorità: le iniziative realizzate in concorso fra più soggetti, pubblici e privati; le iniziative che si inseriscono organicamente in programmi generali di miglioramento della sicurezza di un territorio; le iniziative che si presentano come parte specifica di programmi settoriali, riguardanti specifici fenomeni, di miglioramento della sicurezza; particolare priorità sarà inoltre riconosciuta alle iniziative della Associazione delle vittime della "Uno bianca" a favore dei familiari delle vittime e dei rispettivi aventi diritto;
- concessione di contributi agli enti locali per la realizzazione di progetti volti alla soluzione di rilevanti problematiche della polizia locale ed al miglioramento di specifici problemi inerenti la sicurezza urbana, specie se promosse da Unioni di Comuni o da Associazioni intercomunali;



- realizzazione di attività di ricerca e di compartecipazione ad iniziative promosse dagli enti locali e dalle associazioni, comprese quelle di volontariato, operanti in campo regionale, per iniziative di miglioramento della sicurezza urbana. Tali attività sono prioritariamente finalizzate: al consolidamento della collaborazione con le Autorità responsabili della sicurezza pubblica nel campo della raccolta, elaborazione e diffusione, degli elementi conoscitivi derivanti dalle denunce dei cittadini e dall'attività di polizia; al consolidamento della collaborazione con le amministrazioni locali della Regione che sviluppano programmi permanenti di miglioramento della sicurezza; al consolidamento di una attenzione ai temi della sicurezza nel mondo associativo e del volontariato; alla partecipazione ad iniziative rientranti in programmi Comunitari; alla realizzazione del Rapporto regionale annuale sui problemi della sicurezza;
- realizzazione di corsi professionali e di altre attività formative non aventi carattere corsuale (Tip. 7 delle Direttive per la F.P., Bur 87/1997) per operatori del settore pubblico, del sistema associativo e del volontariato, con priorità per le iniziative promosse direttamente o realizzate in collaborazione con la Scuola regionale specializzata di polizia locale. Tali attività sono prioritariamente finalizzate alla formazione sia di accesso che permanente degli addetti ai Corpi di polizia locale; alla sperimentazione di moduli formativi e di aggiornamento congiunti fra operatori delle polizie di stato, delle polizie locali e dei servizi sociali; allo sviluppo di nuove professionalità nell'ambito della sicurezza urbana;

Previa votazione palese, a maggioranza dei presenti,

delibera

- 1) ai sensi dell'art. 218, 4° comma della L.R. 3/99, l'approvazione delle linee di intervento triennali e le azioni prioritarie, da svolgere nell'ambito del tempo considerato, quali sono indicate in premessa e che qui si intendono integralmente richiamate e confermate;
- 2) di prendere atto che la Regione assume l'atto di indirizzo come strumento di riferimento per la predisposizione e proposizione dei progetti e programmi operativi, e per l'approvazione da parte della Giunta regionale delle iniziative da incentivare e costituisce inoltre il presupposto per la determinazione annuale dei criteri, termini e modalità di riconoscimento e concessione dei contributi previsti dagli artt. 220 e 224 della legge sopracitata;



- 3) di rimandare a successivi atti della Giunta regionale la determinazione annuale dei criteri per la concessione dei contributi previsti dalla legge sopracitata, nonché l'approvazione dei progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza;
- 4) di pubblicare la presente deliberazione, per estratto nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.



ALLEGATO N. 3

Delibera della Giunta Regionale n. 1073 del 4 luglio 2000

Oggetto: Determinazione delle priorità, dei criteri e delle modalità per l'anno 2000, per la concessione dei contributi previsti all'art. 220, commi 3 e 4 della l.r. 3/99.

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Vista la Legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 “Riforma del sistema regionale e locale” ed in particolare il Titolo VIII “Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio”;

Considerato che nel suddetto Titolo VIII è inserito un CAPO I “Polizia amministrativa e politiche regionali per la sicurezza”, di cui fanno parte tre Sezioni;

Viste le Sezioni I e II, che prevedono rispettivamente “Principi generali” e “Promozione della sicurezza”;

Richiamato in particolare l'art. 220 della Sezione II, il quale prevede al comma 3 che “la Regione concede contributi agli Enti locali per la realizzazione di iniziative finalizzate agli obiettivi di cui all'art. 218. I contributi sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese di personale e delle spese per investimenti” e al comma 4 che “la Regione concede contributi alle associazioni ed alle organizzazioni di volontariato iscritte ai registri di cui alla L.R. 2 settembre 1996, n. 37 che operano a favore delle vittime di reati nel campo della sicurezza e della prevenzione dei reati, per la realizzazione di specifiche iniziative. I contributi sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese per investimenti”;

Considerato che l'art. 220 prevede che i contributi sopraddetti siano concessi secondo le priorità, i criteri e le modalità stabiliti dalla Giunta regionale;

Visto l'atto di indirizzo di cui alla delibera del Consiglio regionale progr. n. 1285 “Approvazione delle linee di indirizzo relative agli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza”, approvata ai sensi dell'art. 218, c. 4, nella seduta del 4/11/1999;

Ritenuto, nel rispetto delle linee di indirizzo fissate con il suddetto atto



consiliare, di stabilire con il presente atto le priorità, i criteri e le modalità di concessione dei sopraddetti contributi per l'anno 2000;

Dato atto:

- del parere favorevole espresso dal Direttore Generale della Presidenza della Giunta, dott. Bruno Molinari, sulla legittimità del presente atto, ai sensi dell'art. 4, comma 6, della L.R. 41/92;
- del parere favorevole espresso, ai sensi dell'anzì citata disposizione di legge, dal Responsabile del Servizio Relazioni Istituzionali e Affari della Presidenza, Massa Gabriella, in ordine alla regolarità tecnica del presente atto;

Su proposta del Presidente della Giunta regionale;

A voti unanimi e palesi

delibera

- 1) di determinare per l'anno 2000 per la concessione dei contributi previsti all'art. 220, commi 3 e 4 della L.R. 3/99, le priorità, i criteri e le modalità specificati nell'Allegato A, parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
- 2) di approvare il fac-simile di domanda di contributo di cui all'allegato B, parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
- 3) di approvare la scheda di progetto per gli Enti locali e quella per le organizzazioni di volontariato e per le associazioni, di cui rispettivamente agli allegati B1 e B2, parti integranti e sostanziali della presente deliberazione;
- 4) di approvare altresì la scheda di progetto di cui all'allegato B3, parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, riferita agli eventuali interventi formativi rientranti nell'iniziativa proposta per il finanziamento;
- 5) di pubblicare integralmente il presente atto nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.



ALLEGATO A

1) Destinatari dei contributi.

- A) Enti locali, per quanto riguarda la realizzazione di iniziative finalizzate al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, secondo quanto previsto dall'art. 218, comma 2, della Legge regionale 21 aprile 1999, n. 3.
- B) Associazioni ed organizzazioni di volontariato iscritte ai registri di cui alla L.R. 2 settembre 1996, n. 37, che operano a favore delle vittime di reati nel campo della sicurezza e della prevenzione dei reati, per la realizzazione di specifiche iniziative.

2) Requisiti di ammissibilità.

Tutti i progetti dei quali si chiede il finanziamento dovranno contenere:

- 1) una breve descrizione dello specifico problema di sicurezza che si vuole affrontare;
- 2) l'area, tra quelle individuate alle lettere a) e b) dell'atto di indirizzo di cui alla delibera consiliare progr. n. 1285 del 4/11/1999, che di seguito si trascrivono, in cui si inserisce l'intervento progettato:
 - a) miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città, e in particolare:
 - riqualificazione e rivitalizzazione urbanistica di parti del territorio e degli spazi pubblici con interventi di animazione, di illuminazione pubblica, manutenzione, controllo, anche avvalendosi di strumenti tecnologici finalizzati alla dissuasione delle manifestazioni di inciviltà e criminalità diffusa;
 - adozione di strumenti ed azioni volte alla crescita delle relazioni personali e di gruppo per lo sviluppo del vivere in comunità;
 - sperimentazione di sistemi di valutazione preventiva dell'impatto di sicurezza connesso a significative trasformazioni urbanistiche o a grandi interventi infrastrutturali;
 - promozione della convivenza interculturale, dell'integrazione sociale e civile degli stranieri;
 - educazione e promozione delle norme che regolano la vita sociale, anche in collaborazione con il sistema scolastico regionale;



- attività di mediazione e riduzione del danno di fenomeni diffusi, non criminali, che generano situazioni di tensione o conflitto, con particolare riferimento all'esercizio della prostituzione e al consumo di sostanze stupefacenti;
- b) prevenzione della criminalità e riduzione del rischio, e in particolare:
- promozione, sia presso le Agenzie statali della pubblica sicurezza che presso i Corpi di polizia locale, di modelli organizzativi e operativi fondati sul principio del decentramento e della massima vicinanza alla comunità di riferimento;
 - promozione dell'interscambio operativo, informativo e formativo, fra le Polizie nazionali, i Corpi di polizia locale e i servizi sociali, anche in raccordo con le imprese di vigilanza privata e con gli organismi associativi e di volontariato;
 - attività mirate di natura preventiva rivolte ai gruppi potenzialmente più esposti ai fenomeni di criminalità o di inciviltà diffusi e al sostegno di iniziative in favore delle vittime di reato;
- 3) gli obiettivi specifici del progetto e le sue eventuali relazioni con: progetti più generali rivolti alla sicurezza, dei quali esso rappresenti una articolazione; le esigenze del territorio nel quale il progetto sarà realizzato;
- 4) una breve descrizione del progetto, comprensiva delle modalità organizzative di realizzazione (tempi, fasi, metodologia), dell'indicazione delle strutture organizzative eventualmente coinvolte e del/dei responsabili del progetto;
- 5) se il progetto si inserisce o meno in piani/programmi generali, anche non strettamente attinenti il tema della sicurezza;
- 6) se il progetto costituisce articolazione di una iniziativa che si sviluppa su più anni;
- 7) gli indicatori di verifica attraverso i quali il proponente misurerà il successo dell'iniziativa, in relazione agli obiettivi che il proponente intende perseguire;
- 8) i soggetti, pubblici e/o privati eventualmente coinvolti nel progetto;
- 9) il piano delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione del progetto e il preventivo dettagliato di spesa.

Ogni Ente/Associazione/Organizzazione di volontariato non potrà presentare più di un progetto.



Le informazioni di cui ai punti precedenti dovranno essere desumibili dalla scheda di progetto (v. allegati B1 o B2).

Laddove il progetto prevede interventi formativi, dovrà essere allegato, inoltre, il relativo progetto specifico, redatto su apposita modulistica predisposta dall'Assessorato regionale Lavoro, Formazione Professionale, Università e Immigrazione (v. allegato B3).

Gli interventi formativi dovranno essere ricompresi fra le tipologie della formazione continua, aggiornamento e riqualificazione di lavoratori, previste dalle vigenti Direttive regionali stralcio per l'avvio della nuova programmazione 2000/2006 pubblicate sul BUR n. 62 del 11 aprile 2000.

3) Termini e modalità di presentazione delle richieste di contributo.

Le domande di contributo, indirizzate alla Regione Emilia-Romagna – Presidenza della Giunta, redatte in carta libera secondo il fac-simile allegato e sottoscritte dal legale rappresentante dell'Ente/Associazione/Organizzazione di volontariato richiedente, dovranno pervenire all'Ufficio "Progettazione e documentazione sui problemi della sicurezza", della Direzione Generale Presidenza della Giunta, Viale Aldo Moro n. 52 – 40127 Bologna. Viene individuata quale responsabile del procedimento di concessione dei contributi, la dott.ssa Rossella Selmini dell'Ufficio "Progettazione e documentazione sui problemi della sicurezza". Le domande dovranno essere presentate entro il termine perentorio del 15 settembre 2000.

Per le domande inviate a mezzo raccomandata postale fa fede il timbro di spedizione.

4) Decorrenza e termine delle attività di progetto.

Le attività relative ai progetti dovranno avere inizio non oltre tre mesi dalla data di approvazione della delibera di concessione del contributo e dovranno terminare entro i dodici mesi successivi alla stessa data.

5) Istruttoria e valutazione dei progetti.

Le domande presentate, che dovranno essere complete di tutte le informazioni ed i documenti richiesti, pena l'esclusione, saranno istruite ed esaminate dall'Ufficio "Progettazione e documentazione sui problemi della sicurezza" che si integrerà, qualora siano previsti interventi



formativi, con il nucleo di valutazione istituito presso l'Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale, Università e Immigrazione che valuterà il segmento di relativa competenza. Al termine dell'istruttoria e delle valutazioni verranno predisposti gli elenchi dei progetti ammissibili ai contributi con indicazione dei relativi importi.

6) **Criteri di priorità.**

Ai fini dell'ammissione ai contributi, verrà data priorità ai progetti:

- che prevedano la collaborazione tra più soggetti pubblici e/o privati;
- che si inseriscano organicamente in programmi generali di miglioramento della sicurezza di un territorio, nel caso degli Enti Locali, o che siano comunque collegati ad attività più generali sui temi della sicurezza e della civile convivenza, nel caso delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni;
- che, pur all'interno di programmi settoriali dell'Ente locale o del programma di attività dell'Associazione/Organizzazione non specificamente indirizzati alla sicurezza, assumano le caratteristiche di interventi specifici, rivolti a fenomeni determinati e orientati al miglioramento delle condizioni di sicurezza;
- che ci sia evidente coerenza fra la descrizione del problema specifico e l'intervento per il miglioramento delle condizioni di sicurezza per cui viene richiesto il contributo;
- che se la tipologia del progetto lo richiede, tengano in adeguata considerazione la differenza fra i generi;
- che prevedano un efficace, ancorché semplificato, sistema di valutazione dei risultati;
- che possano essere di esemplarità e trasferibilità;
- che siano realizzabili in tempi certi;

7) **Approvazione dei progetti e concessione dei contributi.**

Sulla base dell'istruttoria e valutazione effettuata come previsto al punto 5), la Giunta regionale provvederà all'approvazione dei progetti, alla concessione dei contributi in misura non superiore al 50% dell'importo delle spese ritenute ammissibili e per un massimo di L. 50.000.000 per i contributi di cui al punto 3 dell'art. 220 e di L. 10.000.000 per i contributi di cui al punto 4 del medesimo articolo, nonché alla contestuale assunzione dell'impegno di spesa.

Laddove il progetto preveda al suo interno anche interventi formativi funzionali alla realizzazione dell'iniziativa, il contributo aggiuntivo riferito



all'intervento formativo, potrà essere concesso in misura non superiore al 20% del contributo assegnato ai sensi dell'art. 220 c. 3 e 4.

I contributi di cui al c. 3 art. 220, sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese di personale e delle spese per investimenti.

I contributi di cui al c. 4 art. 220, sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese per investimenti.

I contributi sono cumulabili con altri contributi concessi dalla Regione o da altri Enti pubblici a qualsiasi titolo per la medesima iniziativa, fino al raggiungimento del limite dell'80% nel caso degli Enti Locali e del 100% nel caso delle Associazioni/Organizzazioni. È esclusa la cumulabilità con i contributi del F.S.E. per gli interventi formativi contenuti nel progetto.

8) Revoca

Il diritto al contributo decade quando l'Ente o l'Associazione/Organizzazione non avvia il progetto entro tre mesi dalla data di approvazione del progetto stesso o non lo conclude entro dodici mesi dalla stessa data, nonché nel caso in cui il progetto realizzato non sia conforme al progetto approvato. Per i criteri di controllo della realizzazione dei progetti formativi si fa riferimento alle Direttive regionali stralcio per l'avvio della nuova programmazione 2000/2006 pubblicate sul BUR n. 62 del 11 aprile 2000.

9) Liquidazione ed erogazione dei contributi. Rendicontazione finale.

La liquidazione dei contributi è disposta in due soluzioni:

- l'80% ad avvenuta esecutività della delibera di riparto e concessione dei contributi;
- il rimanente 20% a conclusione dell'intervento e a presentazione:
 - a) dell'attestazione di avvenuta conclusione del progetto corredata dal rendiconto analitico delle spese sostenute, per quanto riguarda gli Enti locali.

Per quanto riguarda le Associazioni/Organizzazioni, dell'attestazione di avvenuta conclusione del progetto corredata dalla documentazione giustificativa delle spese ammesse a contributo, fatture e note di addebito quietanzate in originale (in visione), o in



copia conforme all'originale a norma della Legge n. 15 del 4 gennaio 1968 ed in bollo; tale documentazione potrà essere sostituita, così come previsto dal DPR 20 ottobre 1998, n. 403 "Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative", da una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà sottoscritta dal legale rappresentante dell'Associazione/Organizzazione, in cui siano elencate le fatture e note di pagamento giustificative delle spese riguardanti il contributo, con allegata loro copia fotostatica. Nell'ambito della medesima dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà inoltre dovrà essere dichiarata l'avvenuta quietanza di ogni singola fattura elencata;

- b) della relazione conclusiva contenente informazioni sulle attività realizzate, i tempi di realizzazione, il livello di raggiungimento degli obiettivi del progetto ed i risultati qualitativi e quantitativi raggiunti, in rapporto ai preindividuati indicatori di verifica.

Qualora, in fase di rendicontazione, le spese documentate risultassero inferiori a quelle previste nel progetto approvato con la delibera della Giunta regionale, l'ammontare del contributo sarà proporzionalmente ridotto.



ALLEGATO B

FAC-SIMILE DI DOMANDA DA REDIGERSI IN CARTA SEMLICE

Alla Regione Emilia-Romagna
Presidenza della Giunta
Ufficio “Progettazione e documentazione sui temi della sicurezza”
Viale Aldo Moro 52
40127 Bologna

Il/La sottoscritto/a _____
in qualità di _____ legale
rappresentante di _____
con sede in _____
via _____
tel./fax _____ e-mail _____

Chiede

- la concessione del contributo di cui all’art. 220 comma 3 ex L.R. 3/99
(per gli Enti locali)
- la concessione del contributo di cui all’art. 220 comma 4 ex L.R. 3/99
(per le associazioni/organizzazioni di volontariato)

per la realizzazione del progetto allegato

data e firma



ALLEGATO B1
SCHEDA DI PROGETTO PER GLI ENTI LOCALI

Amministrazione richiedente _____

Denominazione del progetto _____

Breve descrizione dello specifico problema di sicurezza che si vuole affrontare

Area di azione in cui si inserisce l'intervento progettato:

(barrare la casella corrispondente)

a) miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città, e in particolare:

- riqualificazione e rivitalizzazione urbanistica di parti del territorio e degli spazi pubblici con interventi di animazione, di illuminazione pubblica, manutenzione, controllo, anche avvalendosi di strumenti tecnologici finalizzati alla dissuasione delle manifestazioni di inciviltà e criminalità diffusa;
- adozione di strumenti ed azioni volte alla crescita delle relazioni personali e di gruppo per lo sviluppo del vivere in comunità;
- sperimentazione di sistemi di valutazione preventiva dell'impatto di sicurezza connesso a significative trasformazioni urbanistiche o a grandi interventi infrastrutturali;
- promozione della convivenza interculturale, dell'integrazione sociale e civile degli stranieri;
- educazione e promozione delle norme che regolano la vita sociale, anche in collaborazione con il sistema scolastico regionale;
- attività di mediazione e riduzione del danno di fenomeni diffusi, non criminali, che generano situazioni di tensione o conflitto, con particolare riferimento all'esercizio della prostituzione e al consumo di sostanze stupefacenti;



Il progetto si inserisce in piani/programmi generali, anche non strettamente attinenti il tema della sicurezza?

- si
- no

Nel primo caso, indicare quali, distinguendo tra attività rivolte alla sicurezza o ad altri obiettivi _____

Il progetto costituisce articolazione di una iniziativa che si sviluppa su più anni?

- si
- no

Se si, specificare quale e di quale durata: _____

Indicatori di verifica attraverso i quali il proponente misurerà il successo dell'iniziativa, in relazione agli obiettivi che intende perseguire:

Il progetto prevede il coinvolgimento di altri soggetti, pubblici e/o privati, estranei alla amministrazione locale proponente?

- si
- no

Altri soggetti coinvolti nella realizzazione: _____

(ALLEGARE OBBLIGATORIAMENTE LE LETTERE DI ADESIONE DEGLI ALTRI SOGGETTI, PUBBLICI E/O PRIVATI, COINVOLTI; ALLEGARE EVENTUALMENTE UNA RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE MODALITÀ DI COLLABORAZIONE: FORME DI COORDINAMENTO, SUDDIVISIONE DI COMPITI, OBIETTIVI COMUNI E SPECIFICI ECC.)

Il progetto prevede interventi formativi?

- si
- no

Se si, allegare la scheda B3.



PIANO DELLE RISORSE FINANZIARIE NECESSARIE ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

Costo del progetto _____

Costo eventuale intervento formativo _____

(ALLEGARE OBBLIGATORIAMENTE UN PREVENTIVO DI SPESA DETTAGLIATO)

(dettaglio dei costi previsti nel progetto suddivisi per tipologie di spesa specificando quali siano riconducibili, nel bilancio della propria amministrazione, a spese di investimento e quali siano invece da considerarsi spese correnti, e indicazione delle risorse finanziarie necessarie all'attivazione del progetto stesso)

Il richiedente fruisce di contributi accordati da altre Amministrazioni pubbliche per le attività previste dal progetto?

- sì
 no

Se sì, indicare il concedente, l'ammontare del contributo (anche in percentuale) e le attività finanziate _____

Eventuali note _____

ALLEGATI OBBLIGATORI

- Relazione illustrativa dettagliata del progetto;
- Lettere di adesione di altri soggetti, quando il progetto prevede forme di collaborazione;
- Preventivo di spesa.



ALLEGATO B2
SCHEDA DI PROGETTO PER LE ORGANIZZAZIONI
DI VOLONTARIATO E LE ASSOCIAZIONI

Organizzazione/Associazione richiedente

Attività principale del richiedente _____

Data di iscrizione ai registri di cui alla l.r. 2 settembre 1996, n. 37 (per organizzazioni di volontariato)

Da quanto tempo opera nel settore _____

Denominazione del progetto _____

Breve descrizione dello specifico problema di sicurezza che si vuole affrontare

Area di azione in cui si inserisce l'intervento progettato:

(barrare la casella corrispondente)

a) miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città, e in particolare:

- riqualificazione e rivitalizzazione urbanistica di parti del territorio e degli spazi pubblici con interventi di animazione, di illuminazione pubblica, manutenzione, controllo, anche avvalendosi di strumenti tecnologici finalizzati alla dissuasione delle manifestazioni di inciviltà e criminalità diffusa;
- adozione di strumenti ed azioni volte alla crescita delle relazioni personali e di gruppo per lo sviluppo del vivere in comunità;



- sperimentazione di sistemi di valutazione preventiva dell'impatto di sicurezza connesso a significative trasformazioni urbanistiche o a grandi interventi infrastrutturali;
 - promozione della convivenza interculturale, dell'integrazione sociale e civile degli stranieri;
 - educazione e promozione delle norme che regolano la vita sociale, anche in collaborazione con il sistema scolastico regionale;
 - attività di mediazione e riduzione del danno di fenomeni diffusi, non criminali, che generano situazioni di tensione o conflitto, con particolare riferimento all'esercizio della prostituzione e al consumo di sostanze stupefacenti;
- b) prevenzione della criminalità e riduzione del rischio, e in particolare:
- promozione, sia presso le Agenzie statali della pubblica sicurezza che presso i Corpi di polizia locale, di modelli organizzativi e operativi fondati sul principio del decentramento e della massima vicinanza alla comunità di riferimento;
 - promozione dell'interscambio operativo, informativo e formativo, fra le Polizie nazionali, i Corpi di polizia locale e i servizi sociali, anche in raccordo con le imprese di vigilanza privata e con gli organismi associativi e di volontariato;
 - attività mirate di natura preventiva rivolte ai gruppi potenzialmente più esposti ai fenomeni di criminalità o di inciviltà diffusi e al sostegno di iniziative in favore delle vittime di reato;

Obiettivi specifici del progetto e le sue eventuali relazioni con: progetti più generali rivolti alla sicurezza, dei quali esso rappresenti un'articolazione; le esigenze del territorio nel quale il progetto sarà realizzato:

Descrizione del progetto, comprensiva delle modalità organizzative di realizzazione:



Il progetto costituisce articolazione di una iniziativa che si sviluppa su più anni?

- si
 no

Se si, specificare quale e di quale durata:

Indicatori di verifica attraverso i quali il proponente misurerà il successo dell'iniziativa, in relazione agli obiettivi che intende perseguire:

Il progetto prevede il coinvolgimento di altri soggetti, pubblici e/o privati?

- si
 no

Altri soggetti coinvolti nella realizzazione:

(ALLEGARE OBBLIGATORIAMENTE LE LETTERE DI ADESIONE DEGLI ALTRI SOGGETTI, PUBBLICI E/O PRIVATI, COINVOLTI; ALLEGARE EVENTUALMENTE UNA RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE MODALITÀ DI COLLABORAZIONE: FORME DI COORDINAMENTO, SUDDIVISIONE DI COMPITI, OBIETTIVI COMUNI E SPECIFICI ECC.)

Il progetto prevede interventi formativi?

- si
 no

Se si, allegare la scheda B3.



PIANO DELLE RISORSE FINANZIARIE NECESSARIE ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

Costo del progetto _____

Costo eventuale intervento formativo _____

ALLEGARE OBBLIGATORIAMENTE UN PREVENTIVO DI SPESA DETTAGLIATO

(dettaglio dei costi previsti nel progetto suddivisi per tipologie di spesa e indicazione delle risorse finanziarie necessarie all'attivazione del progetto stesso)

Il richiedente fruisce di contributi accordati da altre Amministrazioni pubbliche per le attività previste dal progetto?

- si
 no

Se si, indicare il concedente, l'ammontare del contributo (anche in percentuale) e le attività finanziate

Eventuali note _____

ALLEGATI OBBLIGATORI:

- Relazione illustrativa dettagliata del progetto;
- Copia dello statuto dell' associazione/organizzazione;
- Lettere di adesione di altri soggetti, quando il progetto prevede forme di collaborazione;
- Preventivo di spesa.



ALLEGATO N. 4

Delibera della Giunta Regionalen. 269 del 22 febbraio 2000

Oggetto: Direttiva concernente modalità e criteri per la presentazione e il finanziamento delle proposte di investimenti volti al miglioramento nella sicurezza degli spazi pubblici nelle città, ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana ai sensi della l.r. 19/98.

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Vista la L.R. 21/4/99, n. 3 e, in particolare, il Titolo VIII, Capo I, che:

- detta norme per la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale anche attraverso la disciplina del servizio di polizia regionale e locale;
- individua tra i compiti della Regione lo sviluppo della sicurezza con particolare riferimento all'emergere di fenomeni di illegalità diffusa;
- precisa che si intendono come politiche di sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale;
- individua quali interventi privilegiati, gli interventi integrati di natura preventiva, le pratiche di mediazione e di riduzione del danno, l'educazione alla convivenza nel rispetto del principio di legalità;

Richiamata la deliberazione consiliare n. 1285 del 4/11/99 con la quale, in attuazione dell'art. 218 della citata L.R. 3/99, sono stati determinati gli indirizzi relativi agli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza;

Atteso:

- che fra le azioni prioritarie individuate nel richiamato atto di indirizzo è ricompresa, fra l'altro, la predisposizione e realizzazione, tramite accordi bilaterali con le amministrazioni locali della regione, con priorità per le città capoluogo di provincia, e ricercando l'intesa con le Istituzioni dello Stato responsabili della sicurezza e dell'ordine pubblico, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto o di disordine urbano diffuso;
- che per sostenere la realizzazione di detti progetti, all'art. 23 del PdL relativo alla legge finanziaria regionale adottata in coincidenza con



l'approvazione del Bilancio di previsione per l'esercizio 2000 e del Bilancio pluriennale 2000-2002, è stata autorizzata la spesa di L. 20 miliardi sull'esercizio 2000 e di ulteriori 20 miliardi sull'esercizio 2001, a carico del capitolo 31110 "Contributi in conto capitale per la realizzazione degli interventi ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana ex art. 8, comma 2, lett. B) e commi 3 e 4 della L.R. 3/7/98, n. 19";

Considerato:

- che con deliberazione consiliare n. 1356 del 15/2/2000 sono state approvate le procedure ai fini della programmazione degli interventi pubblici di edilizia abitativa per il triennio 2000-2002 nonché della determinazione delle tipologie di intervento ammissibili a contributo e dei relativi limiti di costo e delle percentuali di finanziamento regionale;
- che con lo stesso atto sono stati individuati prioritariamente – ai fini della localizzazione delle risorse – gli ambiti urbanizzati da assoggettare a riqualificazione urbana, definiti dai Comuni a' sensi della L.R. 19/98;
- che, al punto 9 del dispositivo della richiamata deliberazione, è demandata alla Giunta regionale la emanazione di specifica direttiva per fissare modalità e criteri per la presentazione e il finanziamento delle proposte dei Comuni concernenti la realizzazione di investimenti volti al miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città;

Ritenuto quindi di procedere alla emanazione della specifica direttiva a valere per gli interventi riferiti alla biennalità contributiva 2000-2001;

Vista la propria deliberazione n. 2541/95 che fissa le direttive per l'esercizio delle funzioni dirigenziali;

Dato atto:

- del parere favorevole espresso dal Direttore Generale alla Programmazione e Pianificazione urbanistica in ordine alla legittimità del presente atto;
- del parere favorevole espresso dal Responsabile del Servizio Programmi edilizi in ordine alla regolarità tecnica del presente atto;

Su proposta dell'Assessore ai Programmi d'area. Qualità edilizia. Sistemi informativi e telematici. Organizzazione;



A voti unanimi e palesi
delibera

- 1) di approvare, relativamente alla realizzazione, da parte dei Comuni, di investimenti volti al miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città, ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana ai sensi della L.R. 3/7/98 n. 19, la direttiva di cui all'allegato A) costituente parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
- 2) di dare atto che le risorse destinate al finanziamento dei predetti interventi sono confermate negli importi individuati partitamente per l'anno finanziario 2000 e per l'anno finanziario 2001, al punto 9 del dispositivo della deliberazione consiliare n. 1356 del 15/2/2000 in premessa richiamata;
- 3) di dare atto che ai fini della localizzazione degli interventi di specie, si fa riferimento agli ambiti territoriali individuati, ai sensi della L.R. n. 19/98, dai Comuni indicati nell'elenco di cui all'allegato B, parte integrante e sostanziale della deliberazione n. 163 dell'8/2/2000;
- 4) di precisare che gli atti deliberativi relativi all'approvazione dei progetti e alla concessione dei contributi dovranno essere effettuati su proposta congiunta degli Assessori interessati;
- 5) di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna.



ALLEGATO A

1) INTERVENTI AMMISSIBILI A CONTRIBUTO REGIONALE CRITERI GENERALI DI VALUTAZIONE

Sono ammissibili a contributo gli interventi volti al miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città che saranno ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana approvati dai Comuni ai sensi della L.R. 3/7/98 n. 19, e con i contenuti di cui all'art. 4 della medesima Legge.

In particolare, la Regione può contribuire alla realizzazione di progetti integrati volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto o di disordine urbano diffuso.

La rilevanza del problema è da riferirsi alla sua persistenza nel tempo, alla gravità sociale dei danni provocati, al grado di pericolosità delle situazioni per la sicurezza e incolumità dei cittadini.

I criteri generali da assumere a riferimento per la valutazione dell'ammissibilità a contributo degli interventi proposti dai Comuni di cui al successivo punto 2) sono i seguenti:

- rilevanza del sottostante problema di sicurezza;
- chiarezza e completezza dell'analisi del problema. Il problema deve essere descritto in maniera dettagliata facendo riferimento ai dati di conoscenza disponibili e va articolato nelle sue principali variabili con particolare riferimento a: dimensione oggettiva, dimensione soggettiva, contesto ambientale e sociale, con particolare attenzione agli elementi di diversità uomo-donna;
- integrazione degli interventi intesa come capacità di affrontare il problema con una gamma diversificata di interventi (quali, ad esempio, gli interventi modificativi dell'ambiente fisico, con riferimento agli spazi destinati alla mobilità e al trasporto pubblico, compresi quelli interni ai mezzi di trasporto, le misure di sorveglianza diretta e a distanza, anche integrando i sistemi dedicati alla gestione del trasporto pubblico e della mobilità urbana, la promozione di nuovi modelli organizzativi delle forze di polizia ispirati alla integrazione, alla territorialità e al rapporto con il cittadino, le misure di auto-protezione individuale e collettiva, il sostegno alle vittime reali e potenziali, la promozione dell'integrazione e delle relazioni sociali, la riduzione del danno e della conflittualità, la sensibilizzazione e la comunicazione pubblica, gli interventi educativi, ecc.);
- congruenza fra le caratteristiche del problema che si vuole affrontare e le azioni in cui si articola il progetto;



- ampiezza e intensità delle partecipazioni di altri soggetti pubblici e privati nella realizzazione del progetto con riguardo anche alla quantità delle risorse dedicate sia in termini finanziari che organizzativi;
- adeguatezza del sistema organizzativo individuato anche attraverso la previa intesa con tutti i soggetti coinvolti;
- fattibilità intesa come concreta possibilità di realizzare le azioni previste nel progetto, compresa la necessità di garantire il rispetto delle norme che tutelano la privacy;
- previsione di un adeguato sistema di valutazione in grado di verificare empiricamente le modifiche indotte dall'intervento sulle problematiche di sicurezza;
- adeguatezza delle soluzioni tecnologiche individuate agli standards industriali più diffusi.

2) DESTINATARI DEL CONTRIBUTO REGIONALE

Possono candidare proposte di intervento per accedere al contributo regionale i Comuni, con priorità per quelli capoluogo di provincia, che sono ricompresi nell'elenco di cui all'allegato B alla deliberazione della Giunta regionale n. 163 dell'8/2/2000 con la quale si è provveduto, fra l'altro, a selezionare le proposte di individuazione degli ambiti della riqualificazione urbana, trasmesse dai Comuni nei termini e con le modalità fissate dall'apposito bando di cui alla precedente deliberazione di Giunta n. 1204 del 13/7/99.

3) MISURA DEL CONTRIBUTO REGIONALE

Il contributo regionale in conto capitale è accordato esclusivamente per spese di investimento fino al 50% delle spese ammissibili per la realizzazione del programma di interventi proposto dal Comune.

Il contributo viene erogato secondo quanto stabilito al successivo punto 6). Il contributo regionale può cumularsi con altri eventuali contributi accordati allo stesso titolo dallo Stato, dalla U.E. e da altri soggetti pubblici o privati.

4) MODALITÀ PER LA PRESENTAZIONE DELLE PROPOSTE

I Comuni di cui al precedente punto 2) possono avanzare alla Regione specifica proposta per la realizzazione di un programma integrato di interventi volti al miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana ai sensi della L.R. n. 19/98.



La proposta va corredata con una relazione che dia conto della rilevanza del sottostante problema di sicurezza che si intende affrontare e che consenta di verificare la rispondenza degli interventi proposti ai criteri generali fissati al punto 1) della presente direttiva.

La proposta dovrà altresì contenere il dettagliato preventivo dei costi di realizzazione degli interventi partitamente per le spese di investimento e per le eventuali altre spese di parte corrente riferiti ad altri interventi descritti nel progetto.

Ciascun Comune può presentare una sola proposta per accedere ai contributi riferiti alla biennialità 2000-2001.

In sede di prima attuazione della presente direttiva il termine per la presentazione delle proposte da parte dei Comuni è fissato al 30 giugno 2000.

5) VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE

Vengono prioritariamente valutate le proposte presentate dai Comuni capoluogo di provincia in ragione dello specifico criterio di priorità fissato nell'atto di indirizzo sulle politiche per la sicurezza (delibera consiliare n. 1285 del 4/11/99).

La valutazione viene espressa con riguardo alla rispondenza della proposta ai criteri generali fissati dalla presente direttiva.

La valutazione è operata dal nucleo di cui all'art. 8, comma 6, della L.R. 19/98 previa acquisizione del parere espresso dal Responsabile dell'Ufficio Progettazione e documentazione sui temi della sicurezza.

6) CONCESSIONE DEI CONTRIBUTI

Sulla base della valutazione operata a' termini di quanto previsto al precedente punto 5), la Giunta regionale definisce, nei limiti delle disponibilità derivate dalla programmazione delle relative risorse quale è stata disposta con la deliberazione consiliare n. 1356 del 15/2/2000, l'ammontare del contributo che si impegna ad erogare.

Gli impegni che incombono alla parte richiedente e alla parte concedente il contributo vengono formalizzati attraverso la sottoscrizione del protocollo d'intesa di cui all'art. 8, comma 5, della L.R. n. 19/98.

Per l'approvazione del programma di riqualificazione urbana e la definizione delle modalità di attuazione degli interventi ammessi a finanziamento regionale, si procede secondo quanto previsto all'art. 9 della richiamata L.R. n. 19/98.



ALLEGATO N. 5

**INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA
TRA IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA
E LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

VISTO l'art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 che detta la disciplina della programmazione negoziata;

VISTA la delibera CIPE del 21 marzo 1997, pubblicata nella G.U. dell'8 maggio 1997 n. 105;

VISTA la delibera CIPE del 21 aprile 1999 n. 55, pubblicata nella G.U. del 30 luglio 1999 n. 177;

CONSIDERATO che l'obiettivo di accelerazione e qualificazione del processo di sviluppo territoriale deve essere perseguito attraverso una più stretta cooperazione tra Governo e Regione Emilia-Romagna, in modo da assicurare una coordinata e funzionale programmazione e realizzazione delle molteplici iniziative promosse dai diversi soggetti pubblici e privati;

CONSIDERATO che l'Intesa Istituzionale di Programma costituisce il quadro di riferimento degli atti di programmazione negoziata che hanno luogo nella regione Emilia-Romagna;

CONSIDERATO che l'Intesa costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta della Regione Emilia-Romagna gli obiettivi da conseguire nei quali è indispensabile l'azione coordinata degli organismi predetti;

CONSIDERATO che l'Intesa costituisce un impegno tra le parti contraenti per porre in essere ogni misura necessaria per la programmazione, la progettazione e l'attuazione delle azioni concertate, secondo le modalità e i tempi specificati nell'ambito degli strumenti attuativi;

CONSIDERATO che, in attuazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662, della legge 3 aprile 1997, n. 94, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 è in corso di definizione una nuova ripartizione dei compiti, delle funzioni amministrative e delle risorse della finanza pubblica tra i diversi livelli istituzionali;

CONSIDERATA la ricognizione condotta dal Comitato tecnico bilaterale, come da allegato tecnico, sulla situazione economico-sociale della Regione, sui punti di forza del suo modello di sviluppo e sui punti critici su cui intervenire, sulla connessione tra programmazione regionale e programmazione nazionale, sul grado di attuazione degli



interventi in essere e sulle risorse pubbliche, private, nazionali e comunitarie destinabili alla realizzazione degli obiettivi dell'Intesa;
CONSIDERATO che con l'Intesa vengono indicati gli Accordi di Programma Quadro da stipularsi tra il Governo e l'Esecutivo della Regione Emilia-Romagna per la definizione:

- delle azioni che le parti, direttamente per quanto di loro competenza, o indirettamente, mediante interventi di indirizzo, vigilanza e controllo, si impegnano a svolgere per accelerare le procedure di realizzazione del programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati, rientranti nelle attribuzioni delle diverse articolazioni dei poteri centrali dello Stato e del sistema delle autonomie, di cui dovranno essere specificate le attività e gli interventi da realizzare, i relativi tempi e le relative modalità di attuazione;
- dei soggetti, degli organi responsabili delle procedure di attuazione e di tutti gli strumenti amministrativi che facilitino l'attivazione e la realizzazione dell'Accordo, ivi compresi quelli relativi ad autorizzazioni, nulla-osta, permessi, e quant'altro condizioni gli investimenti degli operatori privati;
- del fabbisogno finanziario e della sua articolazione;
- delle procedure e dei soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;

RICHIAMATI gli atti di programmazione regionale e in particolare il documento approvato dalla Giunta regionale che delinea scenari per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale e opzioni strategiche per lo sviluppo economico-sociale e istituzionale dell'Emilia-Romagna, e il Piano Integrato dei Trasporti (PRIT 1998-2010), approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 1322 del 22 dicembre 1999, che definisce l'assetto previsionale del sistema delle infrastrutture per il trasporto e dei servizi di logistica integrata da localizzare sul territorio regionale;

VISTA la deliberazione della Giunta regionale n. 1751 del 28 settembre 1999, con la quale vengono individuati i settori prioritari ai quali riferire gli Accordi di Programma Quadro attuativi dell'Intesa Istituzionale di Programma da stipulare con il Governo;

VISTA la deliberazione della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna n.... del... che approva lo schema della presente Intesa Istituzionale di Programma;

SENTITA la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome in data 16 marzo 2000;



VISTA la delibera CIPE del 17 marzo 2000 con cui viene approvato lo schema della presente Intesa, si stipula la presente:

INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA

tra il Presidente del Consiglio dei Ministri
ed il Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna

TITOLO I

OGGETTO E DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 – Oggetto dell'Intesa

1.1 – Costituiscono oggetto della presente Intesa, di cui le premesse formano parte integrante, gli obiettivi di sviluppo in ambito regionale di cui all'art. 3, verso cui far convergere l'azione delle parti, i piani e i programmi pluriennali di intervento nei settori di interesse comune le cui singole iniziative saranno individuate – in sede di definizione degli strumenti di attuazione – tenendo conto dell'esigenza di assicurare i collegamenti funzionali, il quadro delle risorse impegnate per le realizzazioni in corso, nonché di quelle impegnabili nell'orizzonte temporale considerato, gli strumenti istituzionali di attuazione e, in particolare, gli Accordi di Programma Quadro per i quali vengono stabiliti i criteri, i tempi ed i modi per la loro sottoscrizione.

Art. 2 – Durata dell'Intesa

2.1 – La presente Intesa impegna le parti contraenti fino alla completa attuazione degli interventi previsti e, costituendo strumento ordinario di programmazione economica tra l'Amministrazione Centrale e la Regione Emilia-Romagna, impegna le parti contraenti al periodico aggiornamento e ad operare per l'inserimento al suo interno del complesso degli interventi di carattere economico che interesseranno il territorio della Regione (comunitari, nazionali, regionali, locali e dei privati).

Art. 3 – Obiettivi dell'Intesa

3.1 – Le parti concordano nell'identificare come finalità di carattere generale della presente Intesa il perseguimento dell'obiettivo strategico di programmazione individuato nel costruire lo sviluppo sostenibile dell'Emilia-Romagna, cioè un sistema territoriale regionale competitivo alla scala globale e dotato di capacità riproduttive e innovative sul piano sociale, culturale ed ambientale. Tale obiettivo strategico generale si articola in quattro indirizzi:



- *Costruire il Sistema Metropolitano Policentrico, portando a sistema e valorizzando il policentrismo storico della regione.* Tale indirizzo strategico affronta sia i problemi più tradizionali della lotta alla dispersione insediativa o del controllo dell'urbanizzazione, sia quelli più avanzati delle 'reti di città', o delle funzioni socio economiche dei centri viste secondo l'ottica delle gerarchie urbane interne ed esterne alla regione. In questo ambito le politiche sono in particolare volte a: ridare identità al policentrismo regionale, favorendo il recupero di un differenziale di opportunità insediative e funzionali a favore dei centri di medie dimensioni; riconoscere il ruolo del capoluogo regionale quale 'porta' di accesso a un elevato numero di reti funzionali e terminale relazionale di tutta l'area padana; promuovere la qualificazione urbana come strumento di politiche per il ridisegno del sistema insediativo; creare nuove condizioni di potenziamento della rete dei servizi rari.
- *Rafforzare la competitività del sistema economico regionale.* Tale indirizzo strategico seleziona gli ambiti di azione regionali e locali in cui il territorio, inteso nella sua complessità economica e sociale, può contribuire a migliorare le prestazioni delle imprese della regione. I principali punti di articolazione della politica di rafforzamento della competitività sono da un lato il sostegno alla competitività delle imprese: sviluppo dei capitali cognitivi e relazionali a supporto dei processi produttivi, massima diffusione di qualità tecniche e imprenditoriali, formazione di reti di servizi alle imprese; dall'altro il sostegno alla competitività dei territori: consolidamento o promozione dei vantaggi competitivi attuali o potenziali dei distretti, sviluppo della logistica.
- *Riformare il welfare regionale aggiornandolo alle nuove domande e rendendolo più efficace.* Tale indirizzo strategico considera sia il punto di vista classico della sicurezza sociale, da garantire a ogni strato di popolazione e in particolare alle categorie più deboli, sia il punto di vista emergente della sostenibilità dei costi delle politiche di sicurezza sociale. La prima specificazione è sviluppata in chiave fortemente innovativa: operando un ribaltamento totale rispetto a una impostazione costruita su standard di bisogni e ottimizzazione dei processi produttivi di servizi, essa dà spazio a un approccio centrato sulla soddisfazione dell'utente a cui concorra il massimo impiego delle tecnologie dell'informazione. La seconda specificazione sostiene il processo, attualmente ancora nella fase iniziale, di privatizzazione dei servizi collettivi e di formazione di regole di garanzia sociale.



- *Garantire l'uso sostenibile e la riproducibilità delle risorse e dei sistemi ambientali*, riducendone la vulnerabilità, come condizione dello sviluppo sostenibile. Tale indirizzo strategico punta a rappresentare un approccio integrale alle minacce che le forme di antropizzazione del territorio lanciano alle risorse naturali e, per questo tramite, alla sostenibilità degli insediamenti di popolazione. La qualità ambientale rappresenta un aspetto fondamentale per l'innovazione dei processi produttivi, dei prodotti e dei modelli di consumo. La politica è articolata ponendo specifica attenzione ai temi della riproduzione delle risorse ambientali critiche, delle aree a concentrazione di rischio, della bonifica dei siti inquinati, della sostenibilità urbana; intesa quest'ultima in chiave non solo di sostenibilità ambientale ma anche, in stretto rapporto con le problematiche del welfare, di sostenibilità sociale. In questa logica si dovrà operare per la promozione delle Agende 21 locali, quali strumenti di costruzione dei piani di azione ambientali orientati alla sostenibilità ambientale, economica e sociale, attraverso metodologie partecipate, interdisciplinari e concertate, col coinvolgimento delle Amministrazioni locali. Al tempo stesso, si dovrà operare per promuovere l'adesione al sistema EMAS (previsto dal Regolamento 93/1836/CEE) delle imprese industriali e di altre organizzazioni, nonché per sperimentare e sviluppare sistemi di gestione EMAS a livello territoriale, in primo luogo nei distretti e poli industriali.

3.2 – Nell'ambito degli obiettivi strategici generali del Piano Territoriale Regionale, le parti assumono inoltre quale riferimento gli obiettivi specifici del Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT 1998-2010) al quale è attribuito il compito di operare per una mobilità sostenibile e, nel contempo, di assicurare ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità del territorio regionale e di promuovere un sistema integrato di mobilità, in cui il trasporto collettivo assolve ad un ruolo fondamentale. La tensione verso la sostenibilità ambientale ha permeato profondamente il sistema dei calcoli e delle simulazioni e l'intero apparato tecnico del PRIT, portando alla identificazione dei seguenti obiettivi fondamentali:

- massimizzare l'efficienza interna del trasporto locale e la sua integrazione con il trasporto ferroviario, in modo da dare vita ad un sistema di trasporto integrato passeggeri di tipo collettivo che sia in grado di competere al più alto livello con il trasporto privato individuale;
- massimizzare la capacità intrinseca del sistema ferroviario di assorbire tutto il traffico possibile delle persone e delle merci, mediante una profonda riorganizzazione dei servizi sull'intera rete;



- creare le condizioni perché nei prossimi anni si avvii una concreta politica del trasporto fluviale e fluvio-marittimo che massimizzi le possibilità offerte dal sistema idroviario padano-veneto in termini di navigabilità del Po e di presenza di terminali per l'interscambio delle merci;
- creare un sistema infrastrutturale fortemente interconnesso e gerarchizzato che permetta di trattenere il più possibile entro una viabilità di standard autostradale i flussi di mezzi pesanti per il trasporto delle merci.

3.3 – Nell'ambito di tale quadro di riferimento generale, l'Intesa ha lo scopo di determinare una programmazione delle risorse disponibili e attivabili al fine di ottimizzarne l'impiego e massimizzarne i risultati secondo il rispettivo interesse delle parti.

3.4 – Coerentemente con tale obiettivo, nell'ambito di una generale procedura di accordo tra Regione e Governo, il 23 dicembre 1999 è stato stipulato – ai sensi dell'art. 5bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 inserito dall'art. 5 del decreto legislativo 19 giugno 1999 n. 229 – l'accordo di programma in materia di investimenti sanitari ex art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza del sistema socio-sanitario della regione, operando sul versante del completamento del riordino della rete ospedaliera regionale e della realizzazione progressiva del riordino delle strutture territoriali in particolare per anziani e disabili, e mobilitando un ammontare complessivo di risorse pari a 1.346,608 mld, di cui 904,674 mld a carico dello Stato, 47,617 mld (5%) a carico delle Aziende sanitarie della Regione Emilia-Romagna, e 394,317 mld a carico degli Enti attuatori.

3.5 – A fini di attuazione dell'Intesa, sulla base dell'identificazione delle priorità di intervento illustrate nell'Allegato tecnico che forma parte integrante dell'Intesa stessa, le parti concordano nell'individuare quali primi settori in relazione ai quali definire specifici Accordi di Programma Quadro:

- Infrastrutture e trasporti;
- Riqualificazione urbana;
- Difesa del suolo e tutela delle risorse ambientali;
- Sviluppo telematico della regione;
- Beni e attività culturali;

e quale ulteriore settore in relazione al quale predisporre altro strumento attuativo di tipo negoziale:

- Sicurezza urbana.



Art.4 – Quadro finanziario dell'Intesa

4.1 – Le parti, sulla base della ricognizione fatta dal Comitato tecnico, concordano che per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 3, il quadro delle risorse di competenza relative all'Intesa Istituzionale di Programma è quello riportato alla Tabella A. Per quanto riguarda in particolare l'accordo quadro viabilità, gli interventi previsti saranno recepiti nel quadro della Programmazione ANAS per il sessennio 2000-2005.

4.2 – Le parti concordano altresì che tali risorse saranno integrate con quelle necessarie alla esecuzione degli interventi previsti negli Accordi di Programma Quadro o altri strumenti negoziali che saranno stipulati successivamente alla stipula della presente Intesa.

Art. 5 – Principio di leale collaborazione

5.1 – Le Amministrazioni contraenti, consapevoli della rilevanza degli interessi pubblici connessi all'attuazione della presente Intesa Istituzionale di Programma, si impegnano ad una attuazione fondata su uno spirito di leale collaborazione. In tale prospettiva, le Amministrazioni centrali e regionali si impegnano ad effettuare la ricognizione delle procedure amministrative tese a rendere operativi gli interventi previsti nella presente Intesa con l'obiettivo di pervenire, per quanto di propria competenza, alla massima possibile semplificazione.

Art. 6 – Semplificazione amministrativa

6.1 – Le Amministrazioni centrale e regionale, effettuata la ricognizione delle procedure amministrative occorrenti a rendere operativo il piano d'interventi di interesse comune, si impegnano a collaborare affinché le attività e gli interventi oggetto degli Accordi di Programma Quadro previsti dalla presente Intesa possano realizzarsi con modalità semplificate e termini ridotti per gli adempimenti procedurali, ai sensi dell'art. 2, co.203, lett. c), L. 662/96.

TITOLO II

MODALITÀ DI ATTUAZIONE E VERIFICA

Art. 7 – Accordi di Programma Quadro

7.1 – Per l'attuazione degli obiettivi e dei relativi piani di intervento nei settori di interesse comune indicati al precedente articolo 3, le parti concordano nel ritenere necessaria la stipula dei relativi Accordi di Programma Quadro che individuano:



- a) le risorse complessive, la loro scansione temporale, le modalità di una loro utilizzazione con particolare riferimento alle previsioni, alle procedure di cui all'art. 2, comma 203, lettera b) della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come modificata dall'art. 15, comma 4, del decreto legge 30 gennaio 1998, n. 6, convertito con modificazioni nella legge 30 marzo 1998, n. 61;
- b) i soggetti responsabili della conclusione dell'intervento e quelli titolari di singole fasi di esso;
- c) i tempi di completamento dell'intervento, con l'indicazione di scadenze intermedie che consentano specifiche attività di verifica con cadenze definite negli accordi e, in ogni caso, almeno semestrali;
- d) le condizioni e le modalità di apertura delle procedure per l'esercizio di poteri sostitutivi.

7.2 – Le parti convengono, altresì, nello stabilire che i termini fissati nell'Accordo di Programma Quadro per l'emissione di pareri obbligatori o facoltativi siano assunti a riferimento per l'applicazione dei commi 1 e 2 dell'art. 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, così come modificati dall'art. 17, comma 24, della legge 15 maggio 1997, n. 127, quando la legislazione non disponga in modo più favorevole.

7.3 – In attuazione degli obiettivi dell'Intesa e coerentemente con la individuazione dei settori di cui all'articolo 3, le parti concordano sulla necessità di stipulare Accordi di Programma Quadro o altri strumenti attuativi di tipo negoziale come di seguito specificato.

Accordo di Programma Quadro in materia di infrastrutture viarie

Oiettivo dell'accordo è lo sviluppo, il potenziamento e la qualificazione della viabilità stradale della Regione Emilia-Romagna, in attuazione del PRIT 1998-2010, ovvero l'organizzazione di una maglia strutturata su più livelli di specializzazione funzionale (grande rete stradale e rete stradale di base principale).

Oggetto dell'accordo sono pertanto i seguenti gruppi di opere, ritenuti prioritari in base al Piano Regionale dei Trasporti:

- a) opere stradali che fanno riferimento ai piani triennali ANAS – area regionale;
- b) opere stradali che fanno riferimento ai Piani triennali ANAS – area nazionale.

Per la realizzazione di queste opere, l'ammontare complessivo di risorse è prevedibile in una somma non inferiore a lire 1.100 miliardi,



comprensiva delle risorse da destinare ad interventi ricompresi nella rete di interesse nazionale e di quelle da destinare ad interventi ricompresi nella rete di interesse regionale.

La Regione individua inoltre, con riferimento al Piano Regionale dei Trasporti alcuni grandi assi, che costituiscono la “grande rete” e cioè la struttura viaria portante dell’Emilia-Romagna, costituita da cinque corridoi plurimodali, in cui si integrano le funzioni di infrastrutture ferroviarie, stradali e idrovie di rilevante interesse nazionale e internazionale. Tale rete è costituita da:

- a) Corridoi nord-sud: Corridoio Tirreno-Brennero; Corridoio Dorsale, in cui l’opera fondamentale è costituita dalla Variante di Valico; Corridoio Adriatico;
- b) Corridoi est-ovest: Corridoio Centrale parallelo alla Via Emilia; Corridoio Cispadano

Le infrastrutture stradali, rientranti nella “grande rete” regionale, sono di seguito elencate:

- 1) Raccordo autostradale Autocisa-Autobrennero;
- 2) Collegamento Campogalliano-Sassuolo (nuova infrastruttura a carreggiate separate e due corsie/senso, con svincoli senza punti di conflitto);
- 3) E55 – Nuova Romea, della quale si ipotizza la realizzazione con le modalità e le caratteristiche di asse autostradale, secondo la proposta di legge già presentata in Parlamento, onde consentire tempi più rapidi di attuazione e canali più efficienti di finanziamento;
- 4) Sistema infrastrutturale atto alla risoluzione del problema di rilevanza nazionale dell’attraversamento del Nodo di Bologna: (i) attuazione del progetto di ampliamento a tre corsie/senso della A14 elaborato da Società Autostrade oggetto di specifica convenzione; (ii) attuazione della soluzione progettuale radicale per il potenziamento del sistema autostradale/tangenziale; (iii) realizzazione del sistema della Trasversale di Pianura e delle Bretelle Nord-Sud (Pedemontana-S. Giovanni in Persiceto; Lungoreno; Lungosavena; Castel S. Pietro-Medicina);
- 5) SS16 – Nuova infrastruttura a carreggiate separate e due corsie/senso con svincoli senza punti di conflitto da Cattolica ad Alfonsine e sua prosecuzione con standard IV CNR da Alfonsine a Portomaggiore;
- 6) Cispadana-Nuova infrastruttura a carreggiate separate e due corsie/senso con svincoli senza punti di conflitto da Ferrara a San Secondo



- Parmense e sua prosecuzione con standard IV CNR nei tratti San Secondo Parmense-Busseto-Castelvetto e Villanova d'Arda-Caorso;
- 7) Pedemontana-Nuova infrastruttura a carreggiate separate e due corsie/senso con svincoli senza punti di conflitto da Zola Predosa a Medesano con particolare prioritario riferimento al tratto che interessa il distretto delle ceramiche.

Per quanto riguarda le opere di cui ai punti 1, 2, 3 e 4, i soggetti sottoscrittori danno atto dell'interesse a verificarne la fattibilità e a ricercare il percorso operativo più adatto per la loro realizzazione anche attraverso il ricorso a tecniche di finanza di progetto, mentre per gli interventi di cui ai punti 5, 6 e 7, concordano circa l'inserimento degli stessi, per stralci funzionali individuati sulla base dello stato di avanzamento delle progettazioni, nell'ambito dei programmi per la viabilità da realizzare nell'arco temporale 2000-2005.

Sono fatti salvi gli interventi stradali contenuti in Accordi già intervenuti che si riferiscono alle opere connesse al quadruplicamento ferroviario veloce, alla risoluzione del nodo ferro-stradale di Casalecchio, alla complanare S. Lazzaro-Osteria Grande, all'ampliamento a 3 corsie/senso della A14 e razionalizzazione degli svincoli della tangenziale con la viabilità ordinaria.

Accordo di Programma Quadro in materia di trasporti e logistica

Obiettivo dell'accordo è lo sviluppo, il potenziamento e la qualificazione dei sistemi di trasporto aeroportuale, ferroviario, idroviario e dei sistemi di mobilità urbana della Regione Emilia-Romagna, in attuazione del PRIT 1998-2010, ovvero l'organizzazione di una maglia strutturata su più livelli di specializzazione funzionale (grande rete, rete di base, reti urbane).

Oggetto dell'accordo in materia di trasporti e logistica sono pertanto i seguenti gruppi di opere, ritenute prioritarie dal Piano Regionale dei Trasporti:

- Interventi necessari al potenziamento del sistema aeroportuale regionale;
- Interventi sulle reti ferroviarie nazionali e regionali così come definiti dal Piano Regionale Integrato dei Trasporti:
 - interventi necessari alla realizzazione dei Servizi Ferroviari Regionali (SFR) e del Servizio Ferroviario Metropolitan (SFM) per l'area bolognese;
 - interventi sui nodi di Bologna e Casalecchio;
 - interventi sul Corridoio Centrale est-ovest;



- interventi sul Corridoio Dorsale nord-sud;
 - interventi per il potenziamento del Corridoio Adriatico;
 - interventi per il potenziamento del Corridoio Tirreno-Brennero e dell'itinerario Trans-Cispadano.
- Interventi necessari alla realizzazione del Sistema idroviario padano veneto, per i quali l'ammontare delle risorse disponibili da parte dello Stato da assegnare alla Regione Emilia-Romagna non sarà inferiore a 200,5 mld, come definiti dal protocollo di Chioggia) (13 marzo 1999);
 - Interventi per il potenziamento e la riqualificazione del Porto di Ravenna;
 - Interventi volti alla realizzazione del sistema regionale dei centri di logistica integrata di primo livello (Interporto di Bologna, Porto di Ravenna, Interporto di Parma-Fontevivo, sistema degli scali merci tra cui si evidenzia in particolare il ruolo degli scali di Dinazzano e di Cittanova al servizio dell'area delle ceramiche);
 - Interventi per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa nelle aree urbane della regione a più elevata densità abitativa, ivi compresi, per i rilevanti problemi di concentrazione demografica e di mobilità che si verificano durante il periodo estivo, gli insediamenti localizzati lungo la direttrice costiera.

Il Piano Regionale dei Trasporti dell'Emilia-Romagna inoltre, coerentemente con le scelte di politica nazionale espresse in particolare dal Piano Generale dei Trasporti, individua:

- nella realizzazione del Quadruplicamento ferroviario veloce e degli interventi a questo connessi il requisito fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di potenziamento del trasporto ferroviario delle persone e delle merci e per lo sviluppo dell'intermodalità anche mediante un sempre maggiore utilizzo della modalità ferroviaria;
- nella realizzazione del sistema idroviario padano-veneto, nello sviluppo del cabotaggio marittimo e nel potenziamento dei sistemi portuali marittimi ed interni e nella loro integrazione con le modalità stradale e ferroviaria lo strumento per sottrarre alla strada ulteriori quote di traffico delle merci e per contribuire ad una mobilità sostenibile delle persone e delle merci.

Le parti firmatarie della presente Intesa prendono atto delle indicazioni programmatiche espresse dagli strumenti di pianificazione regionale e, facendo salvi gli Accordi sottoscritti in materia di infrastrutture



ferroviarie, idroviarie, portuali ed aeroportuali afferenti il territorio della Regione Emilia-Romagna, si impegnano ad individuare i percorsi procedurali più opportuni per una loro rapida realizzazione.

Accordo di Programma Quadro in materia di riqualificazione urbana

Obiettivo dell'accordo è valorizzare e qualificare il sistema delle città di medie dimensioni su cui si basa il policentrismo dell'Emilia-Romagna e che costituisce una risorsa essenziale dell'economia regionale nella competizione globale. A questo scopo la Regione Emilia-Romagna e le sue principali città, anche sulla base della legge regionale 3 luglio 1998 n. 19 "Norme in materia di riqualificazione urbana", hanno sottoscritto in data 11 febbraio 2000 uno specifico Protocollo d'intesa volto a sviluppare un programma coordinato di progetti di riqualificazione urbana, comprensivo di una pluralità di interventi che interessano anche i settori delle telecomunicazioni, del commercio e della mobilità urbana. Su tali iniziative si verificherà la possibilità di far convergere le risorse che lo Stato, la Regione e gli Enti locali destinano a programmi di riqualificazione urbana e ad altri programmi riconducibili a finalità simili.

Accordo di Programma Quadro in materia di difesa del suolo e tutela delle risorse ambientali

Obiettivo dell'accordo è conseguire un adeguato livello di riduzione del rischio idrogeologico gravante sul territorio regionale. I dissesti, che si manifestano in pianura con periodici eventi alluvionali e in collina e montagna con frane ed erosione diffusa, determinano infatti elevate condizioni di rischio nei confronti dei sistemi insediativi, residenziali e produttivi. Tali condizioni richiedono l'impegno della Regione e del Governo ad effettuare interventi ed azioni efficaci finalizzati, da un lato, al ripristino delle condizioni di equilibrio e naturalità dei bacini idrografici, dall'altro alla prevenzione degli eventi calamitosi. Il quadro di riferimento programmatico di tali azioni è costituito dagli strumenti di pianificazione vigenti o in fase di definizione da parte delle Autorità di Bacino che, basandosi su un'analisi complessiva delle problematiche del territorio, consentono una programmazione basata sulle seguenti linee di intervento:



AREA DI INTERVENTO	LINEA DI INTERVENTO
Collina-montagna	<ul style="list-style-type: none"> • manutenzione dei corsi d'acqua; • manutenzione delle opere idraulico-forestali esistenti; • consolidamento dei versanti in prossimità di abitati e infrastrutture.
Pianura	<ul style="list-style-type: none"> • interventi strutturali (casse di espansione, nuove arginature e/o loro adeguamento in sagoma e in quota, opere di difesa spondale); • manutenzione dei corsi d'acqua; • interventi di adeguamento delle reti di bonifica.
Costa	<ul style="list-style-type: none"> • interventi strutturali a difesa delle principali attività costiere; • interventi di monitoraggio dei fattori influenti sulla dinamica costiera; • interventi di ripascimento delle spiagge; • interventi di sfangamento di invasi esistenti

A questo complesso di azioni si collegheranno quelle volte a promuovere l'uso razionale delle risorse idriche e la loro disponibilità a fini idropotabili, agricoli ed industriali, anche in attuazione della legge regionale 6 settembre 1999, n. 25 "Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione fra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani".

Accordo di Programma Quadro in materia di sviluppo telematico della regione

Le Linee guida del Piano Telematico regionale (ottobre 1999) individuano sei assi prioritari di intervento: (i) sviluppare servizi pubblici al cittadino e all'impresa di qualità ed efficienti; (ii) potenziare e completare la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione; (iii) modernizzare il governo regionale; (iv) diffondere la nuova conoscenza legata alla società dell'informazione, anche creando o potenziando servizi innovativi di accesso all'informazione ed alla conoscenza nelle biblioteche, negli archivi e nei musei; (v) promuovere il commercio elettronico e l'industria multimediale; (vi) promuovere un mercato regionale competitivo delle telecomunicazioni e sviluppare i servizi Internet. In tale quadro di riferimento, l'obiettivo dell'accordo è favorire lo sviluppo telematico della regione mediante la realizzazione di progetti-pilota di carattere innovativo nelle seguenti aree:

- diffusione capillare di reti e servizi telematici a supporto delle attività del sistema locale e centrale in campo amministrativo, sanitario, turistico-culturale, sociale, continuando nello sviluppo di reti unitarie regionali;



- valorizzazione e crescita di efficacia del contesto produttivo con l'inserimento di metodologie, applicazioni e strumenti informatici e telematici;
- progetto, realizzazione e distribuzione di servizi che colleghino più pubbliche amministrazioni locali nella logica degli sportelli unici (per esempio nel campo ambientale, sanitario e sociale) e della integrazione degli archivi di dati della popolazione, delle imprese, dei dati territoriali.

Accordo di Programma Quadro in materia di beni e attività culturali

Obiettivo dell'accordo è quello di estendere e potenziare le azioni per la tutela e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali. Le parti concordano sulla necessità di avviare in tempi rapidi le relative procedure.

Accordo in materia di sicurezza urbana

L'obiettivo perseguito è innalzare il grado di integrazione istituzionale e operativa in materia di sicurezza tra città, Province, Regione e istituzioni dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio regionale, ferme restando le rispettive competenze, dando sostegno e concretezza allo sviluppo delle politiche regionali di sicurezza e agli impegni che la Regione ha recentemente assunto in tale settore (Titolo VIII della Legge regionale n. 3/1999 sulla riforma del sistema regionale e locale). Quali ambiti specifici ai quali indirizzare la concertazione sono identificati:

- la promozione di una più intensa collaborazione a scala regionale sul piano della costruzione e gestione di sistemi informativi tra Autorità locali e Autorità di Pubblica sicurezza;
- il miglioramento del coordinamento tra le sale operative delle Forze di polizia e fra queste e le sale operative dei Corpi di polizia municipale, anche associando le Agenzie private di sicurezza al monitoraggio attivo del territorio;
- la collaborazione finalizzata alla formazione e all'aggiornamento professionale degli operatori della sicurezza;
- la promozione e realizzazione, con il concorso finanziario della Regione, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza, o finalizzati alla valutazione dell'impatto in termini di sicurezza di grandi interventi infrastrutturali.



Destinazione risorse aree depresse anno 1999

Le parti concordano nell'identificare quale intervento attuativo di comune interesse la strada di accesso al nuovo ospedale di Lagosanto, struttura inclusa tra quelle di cui all'accordo di programma in materia di investimenti sanitari siglato in data 23.12.99 (cfr. precedente punto 3.4), e convergono di destinare alla realizzazione di tale infrastruttura, contestualmente all'approvazione del presente schema di Intesa, le risorse assegnate alle aree depresse della regione Emilia-Romagna per l'anno 1999, pari a 11,025 mld, come indicato nella Tabella A. Le risorse saranno attribuite attraverso la deliberazione CIPE del 17 marzo 2000 di approvazione della presente intesa. L'infrastruttura in questione sarà sottoposta a monitoraggio nell'ambito dell'accordo di programma quadro in materia di infrastrutture viarie.

7.4 – Le parti concordano di predisporre e sottoscrivere gli Accordi di Programma Quadro e gli strumenti negoziali sopra citati nei termini temporali previsti dalla Tabella B allegata alla presente Intesa.

Art. 8 – Comitato Istituzionale di Gestione

8.1 – Al fine di adottare iniziative e provvedimenti idonei a garantire la celere e completa realizzazione degli interventi nonché la possibile riprogrammazione e riallocazione delle risorse, è istituito il “Comitato Istituzionale di Gestione”. Esso è presieduto dal Ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica o suo delegato ed è composto di otto membri, di cui quattro in rappresentanza del Governo Centrale e quattro in rappresentanza della Regione.

Rappresentanti del Governo Centrale

- Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica: Prof. Giorgio MACCIOTTA – Sottosegretario di Stato;
- Ministero dei trasporti e della navigazione
- Ministero dei lavori pubblici
- Ministero dell'ambiente

Rappresentanti della Regione Emilia-Romagna

Assessori competenti per le seguenti deleghe:

- Territorio Programmazione Ambiente
- Mobilità
- Qualità Edilizia Sistemi informativi e Telematici
- Sicurezza

8.2 – Il Comitato Istituzionale di Gestione può essere modificato nella sua composizione, su indicazione del Presidente per quanto concerne



la delegazione del Governo e su indicazione del Presidente della Giunta per quanto riguarda la delegazione della Regione. Analogamente può essere modificato nella sua composizione il Comitato Paritetico di Attuazione di cui al successivo articolo 9.

8.3 – Il Comitato Istituzionale si riunisce almeno due volte l'anno sulla base dei rapporti predisposti dal Comitato Paritetico di Attuazione di cui al successivo art. 9. La convocazione è predisposta dal Presidente, anche su richiesta dei soli rappresentanti regionali.

8.4 – Il Comitato Istituzionale, in occasione dell'esame di specifiche problematiche, è integrato in modo paritetico da rappresentanti del Governo e della Regione competenti sulle materie in discussione, qualora non siano già inclusi nel Comitato stesso.

8.5 – Il Comitato delibera a maggioranza, con possibilità di ricorso alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, per un riesame della decisione, secondo formule e modalità che verranno stabilite dalla Conferenza stessa.

8.6 – Nel caso di verificato inadempimento degli impegni assunti da un soggetto sottoscrittore nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro, il Comitato Istituzionale di Gestione assegna un congruo termine per adempiere, decorso inutilmente il quale assume le determinazioni necessarie affinché l'autorità competente per materia provveda ad esercitare i poteri sostitutivi.

8.7 – Ove non sia consentito o efficacemente praticabile l'esercizio del potere sostitutivo, il CIPE o la Regione Emilia-Romagna, su richiesta del Comitato Istituzionale di Gestione, dispone la revoca immediata del finanziamento senza pregiudizio per le eventuali azioni nei confronti della persona cui sia imputabile l'inadempimento e per l'esercizio di pretese risarcitorie. Le risorse revocate possono essere riprogrammate con la procedura di cui al successivo articolo 10.

Art.9 – Comitato Paritetico di Attuazione

9.1 – È istituito il Comitato Paritetico di Attuazione che svolge funzioni di supporto tecnico al Comitato Istituzionale di Gestione ed è composto da otto membri di cui quattro designati dal Governo e quattro dalla Giunta regionale.

Rappresentanti ministeriali:

- Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica:



Dott.ssa Antonella Manno – Direttore Generale del Servizio Politiche di sviluppo territoriale;

- Ministero dei trasporti e della navigazione
- Ministero dei lavori pubblici
- Ministero dell'ambiente

Rappresentanti regionali:

- Dott. Roberto Raffaelli – Direttore Generale programmazione e pianificazione urbanistica;
- Dott. Gaudenzio Garavini – Direttore Generale trasporti e sistemi di mobilità;
- Dott.ssa Leopolda Boschetti – Direttore Generale ambiente;
- Dott. Bruno Molinari – Direttore Generale presidenza della Giunta

9.2 – Alle sedute del Comitato Paritetico, che è integrato in occasione della trattazione di specifiche problematiche dalla rappresentanza delle amministrazioni competenti e non incluse nel Comitato – analogamente a quanto disposto per il Comitato Istituzionale di Gestione – possono essere invitati a partecipare, ogni qualvolta ciò sia necessario, rappresentanti dell'Amministrazione statale, regionale, degli Enti locali ed altri soggetti, pubblici o privati, coinvolti nella fase della programmazione, o del finanziamento, o della realizzazione dell'intervento, nonché il responsabile del procedimento amministrativo preordinato all'attuazione dell'intervento medesimo ed i responsabili individuati negli Accordi di Programma Quadro.

9.3 – Il Comitato Paritetico è presieduto da un rappresentante del Governo che provvede alle convocazioni, anche su richiesta dei membri di parte regionale.

9.4 – Il Comitato Paritetico:

- individua ed attiva le misure e le procedure di monitoraggio secondo quanto stabilito in sede di Accordo di Programma Quadro;
- acquisisce le relazioni semestrali redatte dai responsabili degli Accordi di Programma Quadro sullo stato di attuazione degli interventi in essi contemplati;
- esperisce le attività di verifica e controllo, segnalando al Comitato Istituzionale di Gestione le eventuali inadempienze;
- adotta le misure ritenute appropriate per garantire il rispetto dei tempi, delle modalità e delle attività funzionali alla realizzazione degli interventi;
- adotta le iniziative idonee al superamento delle problematiche di



natura amministrativa, tecnica e finanziaria che ostano alla realizzazione degli interventi previsti;

- presenta al Comitato Istituzionale di Gestione proposte di riprogrammazione, revoca e/o rimodulazione degli interventi.
- predispone una relazione semestrale, da presentare al Comitato Istituzionale di Gestione, sullo stato di attuazione degli interventi, eventualmente corredata delle proposte di cui al punto precedente.

Art.10 – Verifica e aggiornamento dell’Intesa

10.1 – La verifica complessiva degli obiettivi dell’Intesa e dei suoi strumenti attuativi è effettuata con cadenza annuale dal Comitato Istituzionale di Gestione sulla base della relazione predisposta dal Comitato Paritetico di Attuazione.

10.2 – A seguito delle risultanze della verifica annuale, nonché delle eventuali nuove esigenze di sostegno allo sviluppo economico regionale o territoriale, il Comitato Istituzionale di Gestione può procedere all’aggiornamento degli obiettivi e delle relative priorità dell’Intesa, e alla riprogrammazione delle relative risorse.

10.3 – Sulla medesima base, e tenuto altresì conto delle variazioni eventualmente apportate agli obiettivi di cui sopra, il Comitato Istituzionale di gestione può decidere la modifica o la ridefinizione degli interventi dell’Intesa e la riprogrammazione delle risorse.

10.4 – Le decisioni di cui al comma 10.2 e 10.3 sono prese all’unanimità dei componenti del Comitato.

Il Presidente del Consiglio
dei Ministri

Il Presidente della Giunta
della Regione Emilia-Romagna

Roma, 22 marzo 2000



Tabella A - Quadro finanziario generale dell'Intesa Istituzionale di Programma

Fonti	Importi totali (in milioni di lire)
A. STATO	
MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E P.E.:	
– Aree depresse 1999 (L.449/98) – Del. CIPE 142/99	11.025,000
– Aree depresse 2000 (L.488/99)	(1)
MINISTERO LLPP:	
– ANAS 2000-2005 (area regionale e nazionale)	1.100.000,000
– L. 183/89, di cui	140.111,860
<i>Annualità 1998bis</i>	<i>6.524,860</i>
<i>Annualità 1999</i>	<i>27.186,000</i>
<i>Annualità 2000</i>	<i>38.758,000</i>
<i>Annualità 2001</i>	<i>37.643,000</i>
<i>Prog. spec. 2000-2001</i>	<i>30.000,000</i>
– L.226/99 – L.61/98 III fase	100.800,000
MINISTERO AMBIENTE:	
– D.L. 180/98 conv. L. 267/98, di cui:	56.588,175
<i>Annualità 1999</i>	<i>27.329,220</i>
<i>Annualità 2000</i>	<i>29.258,955</i>
MINISTERO SANITÀ	
– legge 67/88 art. 20	904.674,000
B. REGIONE	
– Investimenti sanitari	47.617,000
– quota di competenza L.226/99 e L.61/98 III fase	25.000,000
C. ALTRI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI	
– Investimenti sanitari	394.317,000

(1) in attesa di riparto.



Tabella B - Accordi di Programma Quadro e altri strumenti previsti dall'Intesa

Accordi di Programma Quadro	Data presunta di stipula
Infrastrutture viarie	Entro 9 mesi dalla stipula dell'Intesa
Trasporti e logistica	Entro 9 mesi dalla stipula dell'Intesa
Riqualificazione urbana	Entro 9 mesi dalla stipula dell'Intesa
Difesa del suolo e tutela delle risorse ambientali	Entro 9 mesi dalla stipula dell'Intesa
Sviluppo telematico della regione	Entro 9 mesi dalla stipula dell'Intesa
Beni e attività culturali	Entro 9 mesi dalla stipula dell'Intesa
Altri strumenti negoziali	Data presunta di stipula
Sicurezza urbana	Entro 9 mesi dalla stipula dell'Intesa



**INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA
TRA GOVERNO DELLA REPUBBLICA
E REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

ALLEGATO TECNICO

(Indice e stralcio del capitolo dedicato alla sicurezza urbana)

Marzo 2000

INDICE

1 – GLI SCENARI DI RIFERIMENTO

1.1 – I sistemi territoriali nel processo di globalizzazione

1.1.1 – Le regioni economiche

1.1.2 – Il ruolo della programmazione regionale

1.1.3 – I principali assi d'azione

1.2 – Il sistema territoriale regionale. Analisi delle principali problematiche

1.2.1 – Il sistema insediativo

1.2.2 – Il sistema economico

1.2.3 – Il sistema sociale

1.2.4 – Il sistema ambientale

2 – LE STRATEGIE DI SVILUPPO DELLA REGIONE

2.1 – Le opzioni politiche

2.1.1 – Il campo della programmazione strategica

2.1.2 – Un orizzonte generale di senso: lo sviluppo sostenibile

2.1.3 – Condizioni operative emergenti: il mercato e le politiche di rete

2.2 – Il piano di sviluppo del territorio regionale

2.2.1 – Il quadro strategico

2.2.2 – Il Piano Territoriale Regionale

3 – I SETTORI PRIORITARI DI INTERVENTO

3.1 – Attuazione del piano di programmazione sanitaria

3.2 – Infrastrutture e trasporti

3.3 – Riqualficazione urbana

3.4 – Difesa del suolo e tutela delle risorse ambientali

3.5 – Sviluppo telematico

3.6 – Beni e attività culturali

3.7 – Sicurezza urbana

APPENDICE

A) La distribuzione territoriale della popolazione in Emilia-Romagna

B) La Regione Emilia-Romagna – Principali indicatori economici



(stralcio)

3.7 – Sicurezza urbana

Lo stato della sicurezza in Emilia-Romagna, negli anni '90

Pur mancando in Italia strumenti adeguati per valutare, nelle diverse aree territoriali, l'evoluzione dei fenomeni di criminalità diffusa e di insicurezza urbana è comunque lecito affermare che questi presentino in Emilia-Romagna alcuni elementi di particolarità, se non di vera e propria criticità.

Due elementi in particolare sembrano infatti caratterizzare la realtà regionale degli anni '90.

A partire dal 1991, anno che ha segnato a livello nazionale la fine del ciclo espansivo dei fenomeni di criminalità diffusa iniziato nel 1987, si è assistito in Emilia-Romagna ad un ininterrotto aumento, in atto ancora nel 1998, delle denunce relative a tutti i reati a carattere predatorio (rapine in genere e rapine in banca in particolare, furti in genere e furti in appartamento e borseggi in particolare) con la sola eccezione degli scippi e dei furti d'auto che presentano invece, come nel resto del paese, un continuo, ininterrotto, decremento, i primi, una sostanziale stabilità, i secondi.

In questo contesto gli elementi che differenziano la regione rispetto al resto del paese, inteso come paese medio, sono due. L'Emilia-Romagna non ha conosciuto quel forte decremento delle denunce per reati a carattere predatorio che ha invece caratterizzato il resto del paese nel quadriennio 1991/1995; si è inoltre assistito ad un concentrarsi delle denunce nei comuni capoluogo di provincia, mentre a livello nazionale avveniva esattamente il contrario. L'esito di questo doppio processo vedeva le città dell'Emilia-Romagna, nel loro insieme, spuntare dei tassi di crescita delle denunce riferite ai reati diffusi a carattere predatorio molto alti, mentre nelle più grandi città italiane si assisteva, almeno fino al 1997, al più massiccio decremento delle denunce registrato dal dopoguerra.

Il secondo elemento che caratterizza la società regionale riguarda invece la crescita di sentimenti collettivi di indignazione di fronte a comportamenti che infrangono visibilmente le regole della convivenza, sia che si riferiscano a comportamenti penalmente perseguibili sia che si riferiscano al diffondersi di atteggiamenti e comportamenti incivili.

Sappiamo infatti che questi sentimenti collettivi, in sé positivi perché incorporano, in Emilia-Romagna, valori di socialità, partecipazione e legalità, possono nei fatti approdare ad esiti opposti. Possono essere il



motore di quel processo di rilegittimazione democratica, di decentramento, di modernizzazione che è una necessità di tutto il sistema pubblico, compresi i settori della sicurezza e della giustizia, ma possono essere anche il veicolo di un'idea corporativa della legalità, piegata ad interessi sociali di parte, di una rinuncia alla sicurezza come bene pubblico, a vantaggio di una concezione privatistica del diritto alla sicurezza.

Ciò che rappresenta un indubbio segnale positivo, rispetto all'esito possibile di questo processo sociale e culturale, è il permanere in Emilia-Romagna di un nesso razionale, ancorato ai principi costituzionali, del rapporto che intercorre fra domanda di legalità e sistema sanzionatorio. Le rilevazioni disponibili in tema di opinione pubblica, relative agli ultimi cinque anni, indicano infatti il permanere di un'amplessissima preferenza per un sistema sanzionatorio utile ed umano. Sono infatti circa il 60% gli emiliano-romagnoli che continuano a preferire, per sanzionare i reati predatori, le pene alternative al carcere, come il lavoro di pubblica utilità o il risarcimento del danno; mentre si attesta oltre il 65%, e in crescita nei cinque anni, la percentuale di coloro che escludono, in ogni caso, il ricorso alla pena di morte.

Infine qualche informazione sull'articolazione di queste problematiche a livello sub-regionale. Tutti i dati di conoscenza disponibili portano infatti ad individuare tre gruppi di province fortemente omogenee fra loro. Un primo gruppo, composto dai territori di Rimini, Bologna e Modena, presenta da tempo alti livelli di problematicità, un secondo, composto dai territori di Ferrara, Forlì e Parma, è stato solo marginalmente interessato da questi nuovi fenomeni, un terzo, composto dai territori di Ravenna, Reggio Emilia e Piacenza si trova in una posizione intermedia, sia per l'intensità dei fenomeni sia per il loro più recente manifestarsi.

L'evoluzione delle politiche di sicurezza urbana negli anni '90

Anche in Italia, con un decennio di ritardo rispetto altri paesi europei, è lentamente iniziato un processo di trasformazione e modernizzazione delle politiche di sicurezza. Come negli altri paesi i fenomeni di criminalità e inciviltà urbana diffusa e i sentimenti di insicurezza dei cittadini sono entrati a pieno titolo nelle politiche pubbliche di sicurezza, accanto al contrasto e alla repressione dei reati più gravi e della criminalità organizzata.

Questo ha reso più evidente lo scarto esistente fra l'alto livello organizzativo e professionale raggiunto nel contrastare e reprimere la criminalità organizzata e l'inadeguatezza dell'azione di prevenzione e contrasto della criminalità diffusa e delle inciviltà.



Inoltre, mentre la prima è prioritariamente incentrata sulla repressione, la seconda invece è prioritariamente incentrata sulle nuove strategie di prevenzione, ovvero sull'assetto fisico, sulla vita sociale e sulle diverse forme di controllo presenti nelle città in modo da renderle meno vulnerabili rispetto al diffondersi dei reati predatori e delle inciviltà.

Ne consegue che la prima si svolge in una sfera di sostanziale autonomia rispetto al governo delle città, mentre la seconda si fonda sull'integrazione fra azione dello stato e azione delle amministrazioni locali, fra l'azione pubblica e l'azione comunitaria; che la prima privilegia moduli organizzativi verticali, anche sovranazionali, mentre la seconda costruisce la sua efficacia sulla flessibilità, sul decentramento, sull'integrazione fra le diverse forze di polizia, sulla reciproca permeabilità rispetto al sistema locale dei servizi.

Nasce di qui quel lento movimento, istituzionale e normativo, volto a ridurre la grande distanza che tradizionalmente separa in Italia le istituzioni responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica dalle istituzioni locali e regionali.

Sul piano nazionale cinque sono stati finora i passaggi più significativi. Il riconoscimento dei fenomeni di criminalità diffusa come problema nazionale, nel programma del Governo Prodi; il riconoscimento della necessità di un "nuovo rapporto tra enti locali e forze dell'ordine" nel programma del Governo D'Alema; il trasferimento del soggetto titolare del diritto alla sicurezza, dallo stato "ai cittadini", e la necessità di realizzare "moderne politiche di sicurezza urbana", nel DPEF del 1999; le modifiche apportate alla composizione e all'organizzazione dei lavori dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, nell'estate del 1999; la decisione di costituire presso il Ministero dell'Interno una Commissione mista – Ministero, Città, Regioni e Province – per il monitoraggio degli oltre 50 protocolli in tema di sicurezza sottoscritti da Sindaci e Prefetti in altrettante Città italiane.

Sul piano regionale sono invece da segnalare l'azione promozionale della Regione in tema di sicurezza iniziata nel 1994 e concretizzatasi anche in rapporti formalizzati di collaborazione con gran parte delle Città emiliano-romagnole, la firma a Modena, nella primavera del 1998, del primo protocollo sulla sicurezza, la promulgazione della legge regionale n° 3 del 1999 sulla "Riforma del sistema regionale e locale" che norma al titolo ottavo la "Polizia amministrativa e le politiche regionali sulla sicurezza".

Di quest'ultima è utile in questo contesto ricordare la competenza generale attribuita alla Regione, individuata nella "promozione di un



sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale”; la definizione delle “politiche per la sicurezza” come il complesso delle “azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale”; l’individuazione di una sede istituzionale di concertazione, fra organi di governo locale e governo regionale, nella Conferenza Regione-Autonomie locali, chiamata a “svolgere periodiche sessioni sui temi della sicurezza” a cui “sono invitati a partecipare i Prefetti e i Questori della regione”.

Verso un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale

Fatte queste premesse, si può affermare che esistono le condizioni per individuare, d’intesa fra Governo nazionale e Governo della regione, specifiche e realistiche iniziative volte ad innalzare il grado di integrazione, istituzionale ed operativo, in materia di sicurezza fra Città, Province e Regione dell’Emilia-Romagna e Istituzioni dello stato responsabili dell’ordine e della sicurezza pubblica nel territorio regionale, ferme restando le rispettive competenze.

Gli ambiti nei quali mettere a punto iniziative attraverso apporti coordinati nazionali, regionali e locali, in relazione alle diverse competenze, sono individuati di seguito.

A – Strumenti di supporto alla individuazione delle priorità di intervento e alla pianificazione operativa.

In sintesi, si può affermare che i protocolli di Intesa Sindaci – Prefetti, nonché le nuove norme sulla composizione e il funzionamento dei Comitati provinciali per l’ordine e la sicurezza pubblica, abbiano due obiettivi prioritari: quello di valutare periodicamente, a livello istituzionale, lo stato della sicurezza nel territorio al fine di coordinare gli interventi di reciproca competenza; quello di procedere successivamente ad una pianificazione operativa, di norma coordinata dal Questore, a cui sono associati i servizi del Comune per il tramite del Comandante della polizia municipale. Necessitano quindi, entrambi, per essere efficaci, di un adeguato sistema di monitoraggio dei fenomeni di criminalità e illegalità diffusa.

Pur non essendo esaustivo, il nuovo sistema informatizzato di raccolta e archiviazione delle denunce per fini statistici reso operativo dal gennaio 1999 dal Dipartimento della pubblica sicurezza in accordo con l’ISTAT, può rappresentare, se opportunamente trattato nella dimensione territoriale, il nucleo centrale di un sistema informativo di supporto sia per il coordinamento istituzionale che per quello operativo.



B – Strumenti di supporto al miglioramento del coordinamento operativo.

Opportunamente il Governo nazionale ha individuato nel miglioramento degli standard di coordinamento delle sale operative delle Forze di polizia la misura che più rapidamente può migliorare l'efficienza e l'efficacia delle risposte alle domande di sicurezza e di soccorso che arrivano dai cittadini.

In concreto il DPEF indica la necessità di estendere a tutto il territorio nazionale i progetti per la interconnessione delle sale operative. Esiste dunque anche in questo caso una scelta nazionale che può essere arricchita e resa più efficace a livello territoriale.

Operativamente l'iniziativa da avviare in questo campo concerne il miglioramento del coordinamento tra le sale operative delle Forze di polizia e fra queste e le sale operative dei Corpi di polizia municipale, anche associando le Agenzie private di sicurezza al monitoraggio attivo del territorio.

C – Aggiornamento professionale congiunto.

La formazione e l'aggiornamento professionale, se utilizzati in maniera appropriata e qualificata, rappresentano da sempre uno degli strumenti fondamentali per affrontare le situazioni di cambiamento e per creare le premesse per nuove pratiche e relazioni operative, anche fuori dal proprio contesto istituzionale di riferimento.

La nuova attenzione posta ai problemi della criminalità diffusa e della sicurezza dei cittadini, soprattutto nelle città, e la volontà della Regione Emilia-Romagna di promuovere la progressiva realizzazione di un sistema integrato di sicurezza rappresentano sicuramente una grande istanza di cambiamento, concettuale ed operativo, rispetto alla situazione precedente, sia per le Forze di polizia nazionali, sia per le Polizie locali, sia infine per quell'area di operatori sociali che sono più direttamente chiamati a compiti di disciplina sociale.

Un segnale in questa direzione è stata la realizzazione, in questi anni, per iniziativa delle Città e della Regione, d'intesa con il Settore formazione del Dipartimento della pubblica sicurezza e in collaborazione con le Scuole delle Forze di polizia presenti sul territorio, di prime esperienze di collaborazione formativa e di formazione congiunta fra operatori provenienti dalle diverse Amministrazioni. Più in generale occorre ricordare che la Regione ha avviato nel 1998 la costituzione della Scuola regionale di Polizia municipale, attualmente in fase di avvio operativo.

Anche in questo caso esistono dunque le condizioni per rafforzare la



collaborazione finalizzata alla formazione e all'aggiornamento professionale degli operatori della sicurezza.

D – Progetti pilota.

Una delle priorità individuate dalla Giunta regionale per dare attuazione, per la parte relativa alla sicurezza, alla già ricordata Legge di riforma del sistema regionale e locale, è la promozione e realizzazione, tramite accordi bilaterali con le Amministrazioni locali della regione, e ricercando l'intesa con le Istituzioni dello stato responsabili della sicurezza e dell'ordine pubblico, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto o di disordine urbano diffuso.

Inoltre la Giunta regionale prevede che la stipula di tali intese, in considerazione della molteplicità dei soggetti coinvolti e del particolare carattere di intersettorialità degli interventi, rappresenti la condizione per dare priorità agli interventi regionali necessari per la realizzazione dei progetti pilota e per gestire in modo condiviso, fra la regione e le Amministrazioni locali contraenti, le risorse finanziarie necessarie.

Tali progetti, da una prima ricognizione, spaziano in diversi campi: dal risanamento urbanistico di aree puntuali fortemente attrattive di fenomeni criminali o comunque conflittuali, alla necessità di interventi mirati e coordinati volti a ridurre particolari categorie di reati diffusi; dalla valutazione predittiva dell'impatto in termini di sicurezza di grandi infrastrutture pubbliche di servizio, alla prevenzione del conflitto culturale e sociale che può opporre la comunità immigrata regolare alla cittadinanza autoctona.

In questo contesto, data la rilevanza che ha l'integrazione degli interventi fra amministrazioni diverse per il successo dei progetti, l'iniziativa da concretizzare nel quadro dell'Intesa Istituzionale di Programma consiste nella promozione e realizzazione, con il concorso finanziario della Regione, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza, o finalizzati alla valutazione dell'impatto in termini di sicurezza di grandi interventi infrastrutturali.

(fine dello stralcio)



ALLEGATO N. 6

Protocollo di intesa tra la Prefettura di Modena e il Comune di Modena

Oggetto: sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza della città.

La Prefettura di Modena e l'Amministrazione Comunale di Modena

CONSIDERATO

che la sicurezza è percepita dai cittadini come un diritto primario e una componente indispensabile della qualità della vita, e che vi è l'esigenza che tale diritto sia garantito non soltanto in relazione al fenomeno della criminalità organizzata, ma anche in rapporto ai fenomeni di criminalità individuale e diffusa presenti sul territorio dove si vive e lavora;

che la crescita della domanda di sicurezza, pur con le necessarie differenze da luogo a luogo, riguarda ormai tutte le realtà urbane di dimensione media e grande, e non solo le aree a più elevata diffusione di manifestazioni criminose;

che il tema della sicurezza, pur comprendendolo, non coincide con quello dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma riguarda più complessivamente la qualità della vita delle persone residenti in un territorio, alla cui base vi è la rete dei valori e dei servizi che contribuiscono a definire l'identità civica nella quale la comunità locale si riconosce;

che, sulla base della positiva e proficua esperienza di collaborazione già in essere tra l'Amministrazione Comunale e la Prefettura, e a fronte dell'aumentata sensibilità ai problemi della sicurezza della comunità modenese, è necessario proseguire nell'impostazione di nuovi modelli di governo della sicurezza urbana, – che sappiano affiancare i necessari interventi per la tutela e il ripristino dell'ordine e della sicurezza pubblica con le iniziative atte a favorire la vivibilità del territorio e la qualità della vita –, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione;

che a fronte di una società sempre più articolata sul piano dei valori, delle culture e delle etnie è necessario impegnarsi con continuità nella ricerca di regole il più possibile condivise tenendo comunque quelle



democraticamente assunte come un imprescindibile punto di riferimento per dirimere i conflitti, garantire la coesione sociale, promuovere solidarietà e tolleranza reciproca;

PRESO ATTO

che la competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica e di contrasto della criminalità appartiene allo Stato, che la esercita, in termini generali, attraverso il Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, mentre è compito dell'Amministrazione Comunale rappresentare le istanze di sicurezza degli uomini e delle donne, italiani e stranieri, che vivono sul proprio territorio ed assumere tutte quelle iniziative di prevenzione sociale e per la vivibilità e qualificazione dei luoghi di vita che possono concorrere a rendere più difficoltoso il manifestarsi di fenomeni di disagio sociale e di comportamenti devianti;

RITENUTO

che la Prefettura e il Comune debbano proseguire la collaborazione in atto a livello istituzionale nell'assoluta chiarezza delle specifiche responsabilità e competenze, rispondendo ai cittadini del rispettivo operato con grande trasparenza, contribuendo così ad accrescere la fiducia e la credibilità delle istituzioni pubbliche;

CONVENGONO QUANTO SEGUE:

il COMUNE DI MODENA si impegna a proseguire nello sviluppo del Progetto per Modena Città sicura, deliberato dal Consiglio Comunale nel dicembre 1995, i cui indirizzi di lavoro per il 1998 costituiscono allegato al presente protocollo.

In particolare il Comune si impegna a presentare annualmente alla Prefettura, acquisendone il parere, il consuntivo articolato delle iniziative già attuate e la proposta del piano di lavoro specifico delle iniziative per l'anno successivo e a mettere a disposizione della Prefettura tutti gli studi, ricerche ed elaborazioni del Comitato Tecnico del Progetto per Modena Città sicura.

Il Comune si rende disponibile, avvalendosi delle professionalità esistenti nel proprio apparato, a collaborare con la Prefettura per attuare adeguate strategie di comunicazione alla cittadinanza e agli organi di informazione sullo stato della sicurezza nella città di Modena.

Il Comune inoltre mantiene il proprio impegno, peraltro già contenuto nel Progetto sopra citato, a collaborare con le forze dell'ordine tramite il Corpo di Polizia Municipale, secondo le modalità e i limiti previsti dalle



normative vigenti. Il tipo e la quantità dei servizi da svolgere verranno concordati periodicamente con il Questore in sede di Coordinamento Interforze, a cui la Polizia Municipale partecipa attraverso il Comandante o il Vicecomandante.

In particolare, comunque, il Corpo di Polizia Municipale garantirà l'azione di presidio presso gli istituti scolastici, soprattutto in coincidenza con l'inizio e la fine delle quotidiane attività didattiche, ed assicurerà in via prioritaria la vigilanza nei parchi pubblici cittadini secondo le modalità sinora osservate e quelle che verranno di volta in volta concordate.

Il Comune si impegna altresì, come indicato negli indirizzi di lavoro 1998, a fornire alla Prefettura informazioni amministrative concordate circa le vicende transattive degli esercizi pubblici e degli esercizi commerciali, con particolare riferimento agli aspetti che possono rivelarsi utili all'attività di prevenzione e di indagine e al contrasto dell'illegalità.

Il Comune conferma infine l'impegno di fornire la più ampia collaborazione, per quanto di propria competenza, per favorire la tempestiva realizzazione delle nuove sedi della Questura e del Comando dei Carabinieri.

LA PREFETTURA DI MODENA si impegna a fornire periodicamente agli organi istituzionali del Comune (sindaco e giunta, capigruppo, presidenti di circoscrizione) e alla cittadinanza elementi articolati di conoscenza sulle iniziative di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di criminalità presenti sul territorio, nonché elementi di giudizio ed ipotesi interpretative sulla qualità e sulle cause immediate e remote di tali fenomeni.

In particolare la Prefettura si impegna:

- a presentare annualmente al Consiglio Comunale le linee del programma di lavoro delle forze dell'ordine per il presidio del territorio;
- ad invitare il Sindaco, o un assessore delegato, a tutti gli incontri del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica relativi alla situazione della città; ciò al fine di uno scambio di informazioni, valutazioni e indicazioni sia sulle situazioni di criticità esistenti nel territorio, sia sulle strategie di intervento da attuarsi non solo da parte delle forze dell'ordine, ma anche in riferimento alle iniziative che possono essere attivate dall'Amministrazione Comunale



nell'ambito delle proprie competenze (ad esempio illuminazione pubblica, recupero e risanamento urbano, viabilità, dislocazione di presidi di assistenza a particolari categorie);

- ad invitare periodicamente i Capigruppo consiliari e i Presidenti di circoscrizione agli incontri del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica relativi alla situazione della città;
- ad informare tempestivamente, in presenza di situazioni diffuse di allarme sociale, l'Amministrazione Comunale, i mezzi di comunicazione e i cittadini sulla situazione effettiva della sicurezza pubblica e sulle iniziative assunte. Ad informare comunque periodicamente la cittadinanza sullo stato della sicurezza della città, avvalendosi della collaborazione delle specifiche professionalità esistenti nell'ambito dell'Amministrazione Comunale al fine di attivare adeguate strategie di comunicazione;
- a concordare con l'Amministrazione Comunale – in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, come programmazione generale, e in sede di Coordinamento Interforze dal punto di vista operativo – le modalità generali di collaborazione tra le forze dell'ordine e la Polizia Municipale;
- a fornire i dati statistici utili alla realizzazione di studi e ricerche, in particolare del Rapporto sullo stato della sicurezza a Modena, assicurando la partecipazione di un delegato del Prefetto ai lavori del Comitato Tecnico istituito nell'ambito del "Progetto per Modena Città sicura";
- a partecipare ad iniziative pubbliche sul tema della sicurezza, di concerto con l'Amministrazione Comunale;
- a concordare iniziative di formazione comuni alle forze di polizia e agli operatori comunali sul problema del governo della sicurezza.

La durata della sperimentazione del presente protocollo è fissata in due anni.

Il Prefetto di Modena
Alberto Ruffo

Il Sindaco di Modena
Giuliano Barbolini

Modena, 9 febbraio 1998



Prefettura di Modena

Comune di Modena

CONTRATTO DI SICUREZZA
tra
LA PRAEFETTURA E IL COMUNE DI MODENA

La Prefettura di Modena e il Comune di Modena

CONSIDERATO CHE

- il 9 febbraio 2000 è scaduto il termine di sperimentazione del Protocollo d'Intesa Prefettura-Comune di Modena firmato nel febbraio '98, e finalizzato alla "realizzazione d'iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza della città";
- l'attività svolta nel biennio in parola ha confermato la valenza delle determinazioni di indirizzi congiunti che supportino ulteriormente la stretta collaborazione in essere tra Prefettura e Amministrazione Comunale, nell'ottica basilare di un concetto di sicurezza ampio, nel quale la prevenzione assume una rilevanza determinante, e, nella prevenzione, un ruolo determinante assumono le iniziative volte a favorire nel complesso un livello quanto più possibile elevato di pace sociale, di sicurezza, di qualità della vita;
- l'importanza e la necessità di intrecciare, nel rispetto delle competenze, in un quadro armonicamente finalizzato, interventi sociali, urbanistici, di controllo e di repressione tali da permettere di incidere al meglio sul tessuto ambientale, rispecchiano un'esigenza comprovata;
- le richieste di maggiore sicurezza da parte dei cittadini, delle categorie economiche e del mondo del lavoro devono trovare risposte che non possono provenire esclusivamente da parte delle Forze di Polizia, bensì richiedono un impegno che, accanto all'Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza, veda lo stretto coinvolgimento dell'Amministrazione Comunale e delle altre componenti di volta in volta individuate;
- le valutazioni di cui sopra si innestano nel quadro normativo di cui al Decreto Legislativo 279/99, che istituzionalizza la presenza del Sindaco nel Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, quale espressione delle istanze della comunità civica in relazione alle questioni di sicurezza e quale conoscitore di particolari situazioni che possono compromettere l'ordine pubblico nel territorio di competenza;
- tale rinnovato contesto porta ad un rafforzamento normativo di compartecipazione, che si sostanzia in estese ramificazioni in



ambito operativo riferite ad iniziative ed interventi variegati promossi da Prefettura, Comune, e Prefettura e Comune d'intesa;

- la predeterminazione di indirizzi, che traccino dei percorsi concordati mirati globalmente ad assicurare al massimo la migliore vivibilità del territorio, appare uno strumento idoneo e necessario per una più estesa e consapevole operatività;
- l'esperienza del Protocollo scaduto induce a confermare i contenuti dello stesso, e nel contempo determinare delle linee di indirizzo comuni più ampie, individuando a tal fine le principali tematiche sulle quali far convergere, nell'ambito istituzionale, momenti di confronto in relazione alle ricadute che dagli stessi derivano in termini di sicurezza e di ordine pubblico, dai quali far discendere, nei settori di intervento, iniziative che valgano in concreto a coniugare forme mirate di collaborazione tra Prefettura e Comune;
- a tal fine occorre tenere presenti le tematiche che più da vicino si collegano a problemi di disagio sociale, nonché a quelli connessi all'attività di prevenzione e contrasto alla criminalità nelle sue varie espressioni.

RITENUTA

la necessità di integrare i contenuti del protocollo sulla base delle considerazioni sopra esposte con ulteriori linee di indirizzo e conseguenti reciproci impegni finalizzati al raggiungimento dei risultati che l'accordo si prefigge.

PRESO ATTO

che la competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica e di contrasto alla criminalità appartiene allo Stato, che la esercita, in termini generali, attraverso il Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, mentre è compito dell'Amministrazione Comunale rappresentare le istanze di sicurezza degli uomini e delle donne, italiani e stranieri, che vivono sul proprio territorio ed assumere tutte quelle iniziative di prevenzione sociale per migliorare la vivibilità e la qualificazione dei luoghi di vita che possono concorrere a rendere più difficoltoso il manifestarsi di fenomeni di disagio sociale e di comportamenti devianti.

FERMI RESTANDO

i contenuti e gli impegni assunti con il Protocollo di intesa del 9.2.98 ad eccezione delle parti superate dal Decreto Legislativo 279/99 e delle parti che trovano diverso sviluppo nel presente Contratto;



CONVENGONO QUANTO SEGUE

IL COMUNE E LA PREFETTURA DI MODENA si impegnano a sviluppare ulteriormente le iniziative avviate congiuntamente nei due anni di sperimentazione del Protocollo di intesa e a consolidarne altre, che non trovano specifica menzione nel suddetto documento, e che, al pari, prefigurano un lavoro di collaborazione e concertazione tra le due Istituzioni, con particolare riferimento alle tematiche di cui agli artt. 1 e 2.

ART. 1

I settori degli appalti, delle autorizzazioni agli esercizi pubblici e commerciali, degli interventi urbanistici, delle iniziative di assetto urbanistico finalizzate al recupero ed alla riqualificazione delle aree urbane, sono individuati come prioritari nel quadro delle valutazioni e degli approfondimenti nelle competenti sedi, dei risvolti degli stessi sul tessuto sociale, sulla sicurezza e per la prevenzione e il contrasto di possibili forme di diffusione di fenomeni criminali.

ART. 2

Le problematiche relative alle tossicodipendenze, alla immigrazione, alla assistenza alle vittime dei reati, alle diverse forme di contrasto diretto o indiretto di comportamenti devianti sono individuate come prioritarie nella elaborazione di iniziative composite, allargate ai rappresentanti istituzionali, di categorie sociali, produttive e commerciali.

ART. 3

La Prefettura e il Comune di Modena si impegnano:

- a mantenere e sviluppare forme di coordinamento tra Forze dell'Ordine e Polizia Municipale, mirate a valutazioni congiunte su specifiche situazioni problematiche relative alla sicurezza e all'ordine pubblico, ai fini di adeguati interventi conseguenti;
- a sviluppare, ognuno per quanto di propria competenza, iniziative per assicurare una particolare attenzione a talune fasce sociali vittime di reato anche attraverso lo snellimento delle procedure per la duplicazione dei documenti;
- ad organizzare "itinerari didattici" di educazione alla legalità, rivolti alle scuole;
- a costituire gruppi di lavoro misti per l'attuazione e la gestione di interventi finalizzati:
 - a) al controllo tecnologico del territorio (sia in funzione della sicurezza urbana che del traffico), in relazione anche a forme di finanziamento legate ad iniziative finalizzate promosse da altri Enti;



- b) alla gestione dei percorsi di uscita dal mondo della prostituzione e di reinserimento sociale di persone in condizioni di sfruttamento;
 - c) alla prevenzione delle tossicodipendenze e repressione del fenomeno dello spaccio;
 - d) a realizzare d'intesa iniziative tese alla diffusione, tra gli esercenti del commercio, della conoscenza dei benefici fiscali previsti dalla legislazione e/o dai fondi di solidarietà istituiti da Enti territoriali (come nel caso della finanziaria 2000 e del fondo di solidarietà promosso dalla Camera di Commercio con il concorso dei Comuni) nonché a favorire la realizzazione di misure destinate alla prevenzione del compimento di atti illeciti;
 - e) a promuovere iniziative per l'integrazione sociale e culturale degli immigrati anche con riferimento alla istituzione del Consiglio territoriale per l'immigrazione in fase di costituzione e nell'ambito dello stesso.
- ad approfondire ulteriormente, nel contesto dell'Osservatorio Provinciale sugli appalti, costituito il 5 maggio 1999, gli specifici aspetti per le valutazioni di interesse nell'ambito del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica;
 - ad approfondire ulteriormente l'analisi dei dati sulle autorizzazioni degli esercizi pubblici commerciali, arricchiti di tutti gli elementi di interesse che possono scaturire dall'azione della Polizia Municipale, e ad esaminarli nell'ambito del C.P.O.S.P. sulla base di periodiche informative fornite dal Comune, così da consentire valutazioni globali dei dati medesimi;
 - a favorire idonei percorsi di aggiornamento professionale per gli operatori delle Forze dell'Ordine e della Polizia Municipale, valutando caso per caso le singole iniziative in relazione, per quanto di competenza, agli indirizzi ministeriali;

Per la realizzazione del programma comune di lavoro **LA PREFETTURA E IL COMUNE DI MODENA** si impegnano altresì:

- ad elaborare congiuntamente progetti operativi, che traducano in concreto le linee di lavoro esposte e che via via andranno a formare parte integrante del presente contratto;
- a promuovere le necessarie collaborazioni di altri soggetti istituzionali, nonché delle rappresentanze di categorie sociali, produttive e commerciali, attivando tavoli di concertazione per le singole materie;



- ad elaborare progetti nel settore della sicurezza per l'accesso ad eventuali finanziamenti.

ART. 4

IL COMUNE DI MODENA si impegna:

- a proseguire e sviluppare le iniziative di carattere sociale di propria competenza, nonché quelle per il miglioramento e la riqualificazione di aree urbane avendo cura, per gli aspetti che dagli stessi derivano in materia di sicurezza, di darne notizia per un'acquisizione nell'ambito del Comitato;
- a proseguire ed ulteriormente intensificare il rapporto di collaborazione fra il Corpo di Polizia Municipale – secondo le specifiche competenze – e le Forze dell'Ordine sulla base delle modalità fissate in sede di Coordinamento operativo da parte del Questore;
- ad assicurare attraverso l'Osservatorio di cui all'art. 3 un flusso informativo sugli appalti, perché degli stessi possano essere valutati nella sede del C.P.O.S.P. gli specifici aspetti, eventualmente indicatori di fenomeni devianti;
- ad attivare in tutte le Circoscrizioni, uffici di assistenza alle vittime dei reati, anche in collaborazione con le associazioni di volontariato;
- a garantire attraverso la Polizia municipale:
 - a) azioni di prevenzione presso gli istituti scolastici;
 - b) vigilanza nei parchi;
 - c) monitoraggio dei centri occupati abusivamente;
 - d) esecuzione delle ordinanze del Sindaco per l'allontanamento di insediamenti nomadi non autorizzati;
 - e) controllo sul rispetto delle ordinanze del Sindaco;
 - f) attività di sensibilizzazione a fini preventivi su possibili forme di truffe ovvero raggiri;
 - g) prevenzione e controllo dei fenomeni di disturbo della quiete pubblica.

IL COMUNE si impegna altresì ad introdurre nelle proprie azioni parametri per la valutazione di impatto sulla sicurezza delle diverse tipologie di intervento.

ART. 5

LA PREFETTURA DI MODENA si impegna:

- a fornire tempestivamente i dati sulla criminalità a Modena, attraverso l'utilizzo del nuovo modello ministeriale con l'obiettivo di rendere la lettura degli stessi nell'ambito del Comitato Tecnico del



Progetto per Modena città sicura, orientata al meglio a sviluppare, mirati interventi di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità sul territorio;

- a favorire le procedure per la istituzione di sale operative interconnesse e per i collegamenti dedicati con la centrale della Polizia Municipale, sulla base dei piani ministeriali;
- a promuovere, a cadenze periodiche in sede di C.P.O.S.P., riunioni con i Presidenti delle Circoscrizioni, il Presidente del Consiglio Comunale, i Capigruppo consiliari;
- a determinare indirizzi per forme di presidio del territorio improntate alla vicinanza al cittadino ed alle problematiche che emergono dai singoli contesti territoriali;
- a favorire le procedure per la realizzazione del Centro di permanenza temporanea sulla base di opportune intese con l'Amministrazione Comunale;
- a favorire l'istituzione della raccolta a domicilio delle denunce relative ai reati subiti dai cittadini, con particolare riferimento alle fasce più deboli e in difficoltà da parte della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri;
- a sollecitare gli Enti preposti a semplificare i percorsi di rilascio di documenti in caso di furto.

Il presente contratto avrà durata fino alla scadenza della corrente legislatura Comunale.

Il Comune e la Prefettura di Modena si impegnano a svolgere verifiche annuali per eventuali integrazioni e/o modifiche che si rendessero necessarie.

Il Prefetto di Modena
Italia Fortunati

Il Sindaco di Modena
Giuliano Barbolini

Modena, 27 Marzo 2000



ALLEGATO N. 7

**CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE
REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

**PRIME PROPOSTE DELLE REGIONI IN MATERIA DI SICUREZZA
E FLUSSI MIGRATORI PER L'INCONTRO CON IL GOVERNO**

Roma, 15 giugno 2000

In previsione della istituzione di una sede costante di confronto con il Governo sulle tematiche indicate, le Regioni evidenziano intanto queste prime proposte:

- 1) Costituzione di un Comitato istituzionale regionale per la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale.

Il Presidente della Regione, il Prefetto del capoluogo di Regione, le autorità provinciali di pubblica sicurezza, i vertici regionali delle forze di polizia, i Sindaci dei capoluoghi e i Presidenti delle Province dovrebbero farne parte. Il Comitato si riunisce in seduta plenaria o con una parte dei propri componenti a seconda dei temi da affrontare.

Il Comitato è presieduto dal Presidente della Regione congiuntamente al Prefetto del capoluogo regionale che concordano l'ordine del giorno e la convocazione.

Il Comitato può riunirsi in sessione congiunta con i Rappresentanti del Potere giudiziario per esaminare, in connessione con le problematiche della sicurezza, i problemi di comune interesse, fermo restando il ruolo e la funzione strategica dei comitati provinciali della sicurezza e la necessità di trovare un livello superiore di confronto e concertazione a scala regionale.

Per questo il Comitato dovrà acquisire poteri di indirizzo e coordinamento nella realizzazione di un sistema integrato e di un efficace coordinamento per la politica della sicurezza.

- 2) Per le polizie locali, le Regioni devono proporsi un ruolo di indirizzo e coordinamento delle polizie municipali, fermi restando i poteri gerarchici e amministrativi dei sindaci, per quanto riguarda le modalità organizzative, la formazione, l'omogeneizzazione dei sistemi informativi e delle modalità di relazione con i cittadini, ecc. Va inoltre affermato il principio della cooperazione permanente fra le Forze di polizia dello Stato e le polizie municipali ai fini della sicurezza delle città.



Proposte in tema di flussi migratori

- 3) Associare le Regioni al procedimento di determinazione delle quote di immigrati ammessi annualmente. Le Regioni infatti, in stretto raccordo con gli Enti locali, rappresentano adeguatamente le necessità dei territori e le loro capacità di accoglienza anche sulla base delle indicazioni delle associazioni economiche, sindacali sociali e religiose presenti sul territorio.

Nell'immediato occorre una valutazione attenta della situazione per il 2000 considerato che esiste il problema urgente di molte migliaia di immigrati presenti in Italia e, allo stato attuale, non regolarizzabili.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a



ALLEGATI



QUADERNI PUBBLICATI

Elenco dei Quaderni di Città sicure pubblicati e in via di pubblicazione

I Quaderni pubblicati possono essere richiesti gratuitamente fino ad esaurimento. Gli interessati possono richiedere di essere inseriti nell'indirizzo di Città sicure e ricevere le relative pubblicazioni scrivendo a: Progetto Città sicure, viale Aldo Moro 64, 40127 Bologna; fax 051/284037; e-mail cittasicure@regione.emilia-romagna.it; tel. 051/284035-284036; sito internet: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/

Quaderno n. 1 – Luglio 1995

“Il progetto, i riferimenti, le attività”

esaurito

Quaderno n. 2 – Settembre 1995

“La sicurezza in Emilia-Romagna. Primo rapporto annuale 1995”.

Quaderno n. 3 – Febbraio 1996

“Modena: un'azione di prevenzione comunitaria”

Quaderno n. 4 – Giugno 1996

“Bologna: fare prevenzione alla Barca. Sicurezza e opinione pubblica in città”

Quaderno n. 5 – Settembre 1996

“La sicurezza in Emilia-Romagna. Secondo rapporto annuale 1996”

Quaderno n. 6 – Novembre 1996

“Senza fissa dimora a Bologna”

Quaderno n. 7 – Gennaio 1997

“La vigilanza locale in Emilia-Romagna”

Quaderno n. 8 – Marzo 1997

“Il progetto San Lazzaro sicura”

Quaderno n. 9 – Maggio 1997

“Il giudice di pace in Emilia-Romagna”



Quaderno n. 10 – Luglio 1997

**“1997 – 2a. edizione.
Il progetto, i riferimenti, le attività”**

Quaderno n. 11a – Settembre 1997

**“La sicurezza in Emilia-Romagna.
Terzo rapporto annuale 1997”- Parte generale**

Quaderno n. 11b – Settembre 1997

**“La sicurezza in Emilia-Romagna.
Terzo rapporto annuale 1997” –
Approfondimento tematico sui fenomeni
di criminalità organizzata in E.R.**

Quaderno n. 12 – Novembre 1997

**“Luoghi di svago, luoghi di mercato.
Abusivi, commercianti e turisti
sulla riviera emiliano-romagnola”**

Quaderno n. 13 – Febbraio 1998

**“Rimini e la prostituzione.
Per una progressiva civilizzazione
dei rapporti tra città e prostituzione di strada”**

Quaderno n. 14a – Novembre 1998

**“La sicurezza in Emilia-Romagna.
Quarto rapporto annuale 1998” – Parte Generale**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 14b – Novembre 1998

**“La sicurezza in Emilia-Romagna.
Quarto rapporto annuale 1998” –
Approfondimento tematico su sicurezza
e differenza di genere**

esaurito – [Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 15 – Gennaio 1999

**“ Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna:
prima parte”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 16 – Marzo 1999

“Sicurezza/insicurezza delle donne migranti”

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]



Quaderno n. 17 – Maggio/Giugno 1999

“Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle Città europee”

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 18 – Novembre/Dicembre 1999

“I problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Quinto rapporto annuale 1999”

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 19 – Gennaio/Febbraio 2000

“Sicurezza e differenza di genere: Bologna, Piacenza e Ravenna a confronto”

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 20a – Maggio/Giugno 2000

“Sicurezza nelle città. 2000 sesto rapporto annuale sulle politiche e sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna”

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 20b – Maggio/Giugno 2000

“Sicurezza nelle città. 2000 sesto rapporto annuale sulle politiche e sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna” – Approfondimento sulle politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane 1994-1999

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Di prossima pubblicazione:

“Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna: seconda parte”

“La polizia privata in Emilia-Romagna”

“Il quadro istituzionale delle politiche di sicurezza e di prevenzione in Europa”

“La sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario in Emilia-Romagna”

“Ruolo di disciplina e assicurazione sociale degli operatori dei servizi socio-sanitari”



PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE POLITICHE DI SICUREZZA

“Città sicure” è un progetto attivato nel 1994 dalla Presidenza della giunta della Regione Emilia-Romagna. Nel 1996 è stato costituito l'ufficio “progetti e documentazione sui problemi della sicurezza” quale struttura organizzativa di supporto alle attività sviluppate nell'ambito del progetto. Nel 2000, coerentemente con la nuova fase di iniziativa regionale sulla sicurezza, la struttura ha assunto la denominazione “Promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza”. Queste iniziative rientrano nelle attività della Direzione generale della Presidenza della Giunta. La Regione Emilia-Romagna è componente del Forum europeo per la sicurezza urbana.

Indirizzo: Ufficio Promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza (progetto “Città sicure”)

c/o Presidenza della Regione Emilia-Romagna,
viale Aldo Moro 64, 40127, Bologna.

Segreteria: tel. 051-284035/36; fax 051-284037;

e-mail: cittasicure@regione.emilia-romagna.it

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

Componenti:

Cosimo Braccesi, responsabile della struttura;

Rossella Selmini, responsabile delle attività di ricerca e documentazione;

Giovanni Sacchini, referente per le attività statistiche e per i rapporti con l'Istat;

Milena Chiodi, referente per le reti italiane ed europee per la sicurezza;

Valeria Alvisi, coordina le attività di segreteria e organizzazione;

Simona Morelli, referente per la attività di segreteria;

Corrado Fornacciari, collabora alle attività di segreteria;

Annalisa Orlandi, referente per le attività amministrative.

Comitato scientifico:

In corso di nomina.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20a

Regione Emilia-Romagna

Anno 6 N° 20a – Maggio/Giugno 2000

Periodico bimestrale

della Regione Emilia-Romagna.

Spedizione in abbonamento postale

art. 2 comma 20/c legge 662/96 filiale di Bo

Direttore responsabile:

Cosimo Braccesi

Reg. Trib. BO 6423 del 13/3/95

Redazione:

Regione Emilia-Romagna

Viale Aldo Moro, 64 – 40127 Bologna

Segreteria di redazione:

Valeria Alvisi

Videoimpaginazione e stampa:

Galeati Industrie Grafiche srl - Imola (BO)