
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



Nelle Città e nelle Regioni la ricerca è stata condotta da:

Giovanni Barbieri

Paolo Caselli

Cristiana Castelletti

Elisabetta Facchino

Rino Fasol

Barbara Giacomozzi

**Dipartimento di Medicina Legale, Psicologia Medica
e Criminologia della Università degli Studi di Genova**

Cecilia Lavoratornovi

Rita Opisso

Alessandra Plesi

Marcello Ravveduto

Licia Roselli

Vincenzo Scalia

Marisa Spadano

Francesca Tei

*Predisposizione degli strumenti di rilevazione e coordinamento
della elaborazione dei dati: **Giovanni Sacchini***

*Imputazione ed elaborazione dei dati: **Eugenio Arcidiacono***

*Coordinamento scientifico ed organizzativo: **Laura Martin***

*Direzione della ricerca: **Rossella Selmini***

*La ricerca ha avuto il patrocinio dell'ANCI, del Ministero
dell'Interno e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.*

*Si ringraziano tutti gli amministratori locali, i dirigenti e i
funzionari delle città e delle regioni coinvolte nella ricerca per la
loro disponibilità e per il prezioso contributo offerto.*



LE POLITICHE
DI SICUREZZA
NELLE CITTÀ
E NELLE REGIONI
ITALIANE. 1994-1999

Seconda parte

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



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



Sommario

- [7]** . **Introduzione**
: (*Rossella Selmini*)
- [13]** . **Opinioni e rappresentazioni sui temi della sicurezza**
: (*Laura Martin*)
: 1. Premessa – 2. I problemi delle città – 3. Le opinioni sulla sicurezza e sull'andamento dei fenomeni criminali in Italia e nella propria città – 4. Le cause e le possibili soluzioni ai problemi della criminalità secondo l'opinione dei sindaci – 5. Le opinioni relative agli assetti istituzionali in tema di sicurezza – 6. Le opinioni dei Comandanti di Polizia Municipale
- [27]** . **I progetti per la sicurezza nelle città italiane**
: (*Laura Martin, Rossella Selmini*)
: 1. Alcune considerazioni generali – 2. Le dichiarazioni dei sindaci – 3. In quali città di realizzano progetti per la sicurezza? – 4. Le caratteristiche dei progetti sulla sicurezza – 5. Quali problemi rientrano nei progetti per la sicurezza?
- [37]** . **Le attività di prevenzione: una premessa teorica**
: (*Rossella Selmini*)
: 1. Introduzione – 2. Le prospettive teoriche che stanno alla base delle attività di prevenzione – 3. Dalla prevenzione penale alla “nuova” prevenzione – 4. Classificazioni della prevenzione – 5. La prevenzione situazionale – 6. La prevenzione sociale – 7. La prevenzione comunitaria
- [53]** . **Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane**
: (*Rossella Selmini*)
: 1. Premessa – 2. Forme e strumenti della prevenzione situazionale nelle città italiane – 3. Le misure di prevenzione sociale – 4. Un riepilogo finale delle diverse misure preventive – 5. Un cenno al ruolo della polizia municipale e dei “vigili di quartiere” nelle azioni di prevenzione



**[79] : Le attività avviate dalle Regioni
: in materia di sicurezza urbana:
: una sintesi**

(Cosimo Braccesi)

- 1. Premessa – 2. La conoscenza dei fenomeni – 3. La
- necessità del coordinamento – 4. Uno spazio giuridico per
- l'azione – 5. Il raccordo con le Istituzioni responsabili della
- sicurezza pubblica e con la Magistratura – 6 – I campi di
- azione – 7. Principali fonti utilizzate per la redazione del
- documento

[87] : CONCLUSIONI

(Laura Martin, Rossella Selmini)

[93] : BIBLIOGRAFIA

[97] : ALLEGATI

**[97] : Gli strumenti di rilevazione utilizzati
: nella ricerca**

[139] : Quaderni pubblicati

**[143] : Promozione e sviluppo delle politiche
: di sicurezza**



Introduzione

di **Rossella Selmini**

In questo lavoro vengono presentati i principali risultati di una ricerca condotta tra il 1998 e il 1999 dal progetto “Città sicure” della Regione Emilia-Romagna, con due obiettivi principali:

- 1) ricostruire le opinioni e le rappresentazioni dei sindaci delle città capoluogo e dei presidenti di regione sui temi attinenti la sicurezza;*
- 2) ricostruire un quadro, il più esauriente possibile, sulle eventuali politiche di sicurezza e misure di c.d. nuova prevenzione adottate dalle amministrazioni comunali e regionali.*

Alla fine del 1997 i tempi sembravano infatti ormai maturi per procedere ad una ricognizione di quanto stava avvenendo nelle città italiane sui temi della sicurezza: sempre più amministrazioni comunali avviavano attività in questo campo, si andava costituendo la Sezione Italiana del Forum europeo, aumentavano le occasioni di incontro e di scambio tra amministratori locali, emergevano, infine, i primi segnali di un interesse a livello nazionale rispetto a quanto le città iniziavano a fare nel campo della sicurezza urbana.

Abbiamo così cominciato ad interrogarci su come ricostruire questo quadro e su quali aspetti centrali andavano indagati all'interno di queste nuove attività. La riflessione, sia da parte del gruppo di “Città sicure” che del suo Comitato scientifico, coinvolto nella fase originaria della progettazione, metteva in luce numerosi problemi, di carattere metodologico, scientifico ed organizzativo. Per citarne solo alcuni: come procedere ad una ricognizione di quanto si fa sulla sicurezza in una fase in cui lo stesso concetto di “sicurezza” non era ancora inteso in maniera univoca tra i vari amministratori? Si doveva tendere ad una ricostruzione delle opinioni e delle intenzioni, dando così alla ricerca un carattere fortemente soggettivo, o andava privilegiata una ricostruzione il più possibile oggettiva delle attività effettivamente svolte?

Numerose, poi, le difficoltà di carattere metodologico ed organizzativo: da quella della individuazione di corretti strumenti



di rilevazione – in un panorama così poco definito e poco “standardizzabile” – a quello della loro modalità di somministrazione, per finire con le difficoltà derivanti dalla estensione della ricerca, l'intero territorio nazionale.

Dopo un lungo lavoro di progettazione, si è arrivati ad una impostazione mista della ricerca, che è stata così indirizzata, da un lato alla rilevazione delle opinioni e delle rappresentazioni degli amministratori locali sui temi della sicurezza, dall'altro alla ricostruzione in maniera il più possibile oggettiva delle attività di prevenzione e di sicurezza avviate dalle città e dalle regioni italiane.

Per raggiungere questi obiettivi è stata utilizzata una metodologia di ricerca basata su questionari, a risposte prevalentemente chiuse, rivolti a questi soggetti: sindaci/eventuali responsabili dei progetti per la sicurezza nelle varie città/assessori alle politiche sociali/ comandanti delle polizie municipali, per quanto riguarda l'indagine sulle città. La stessa tipologia di questionari, ma con alcune domande interne modificate, è stata sottoposta ai Presidenti di Regione, agli assessori regionali competenti per le politiche di sicurezza, ove esistenti, o a responsabili di progetti regionali sulla sicurezza, o, in alternativa, ad assessori alle politiche sociali; infine, ai dirigenti regionali responsabili delle politiche per la polizia locale.

L'individuazione di questi interlocutori, decisamente articolata, e l'utilizzo di strumenti di rilevazione diversi per i vari soggetti aveva proprio l'obiettivo di cogliere da un lato l'opinione di chi ha responsabilità politiche rispetto alla questione della sicurezza, dall'altra di ricostruire le attività concrete poste in essere, attraverso una ricostruzione basata prevalentemente sulle descrizioni dei “tecnici”. A questo fine, le azioni di prevenzione sono state ricostruite tramite una scheda informativa.

La ricerca si muove, insomma, su una ricostruzione prevalentemente quantitativa e descrittiva, con scarso spazio per analisi più approfondite, anche se il materiale risultante dalle domande aperte si è rivelato di grande interesse ed ad esso si è attinto, per quanto possibile.

Alcune ultime considerazioni riguardano le realtà cui la ricerca è stata diretta: le città capoluogo e le Regioni. Questa scelta è frutto della nostra convinzione che le città fossero, quando la ricerca è stata progettata, e siano ancora di più oggi, gli attori



centrali delle politiche di sicurezza in Italia, il luogo fisico e politico privilegiato per la sperimentazione di azioni di nuova prevenzione e di assicurazione sociale. Può essere opinabile la scelta di individuare soltanto le città capoluogo come sede della ricerca, ma è d'altronde evidente la difficoltà di estendere ulteriormente il campo e quindi la necessità di individuare un criterio di scelta preciso. Altrettanto, se non maggiormente, opinabile sarebbe stata la scelta di individuare a tavolino, sulla base di conoscenze sommarie o di altri criteri, quali città, capoluogo e non, presentassero interesse per la ricerca, sotto il profilo, per esempio, del loro rischio di insicurezza o per il loro particolare attivismo su questi temi.

Certo non è l'essere capoluogo a determinare il rischio di insicurezza di una città, né il suo attivismo in questo campo: vi sono indubbiamente centri di una certa rilevanza che, come vedremo, non hanno avviato attività di questo genere, mentre alcune città non capoluogo, per la particolarità della loro collocazione geografica, o per la loro dimensione, spesso non dissimile da quella di altre città capoluogo, o per altre caratteristiche ancora, presentano programmi e iniziative a favore della sicurezza.

Di conseguenza, quanto verrà descritto in questa ricerca non è sicuramente l'insieme delle politiche di sicurezza e delle attività di prevenzione avviate in Italia, ma esclusivamente – è bene ricordarlo – le politiche e i programmi avviati da città capoluogo. La scelta di ricostruire poi il quadro regionale delle attività nasce da un evidente interesse dell'istituzione che ha promosso la ricerca ed anche dalla convinzione che le Regioni avessero comunque, seppure in maniera assai diversa e meno diretta rispetto alle città, un ruolo nell'attivazione e nel sostegno a tali politiche. In questo Quaderno vengono però riportati in maniera estesa soltanto i risultati relativi alla parte di ricerca sulle città, mentre ai risultati relativi alle Regioni si accenna nella parte finale del rapporto, con una sintesi estrema che dà conto soltanto delle principali aree di attività delle Regioni nel campo della sicurezza. Non verrà quindi analizzata la parte di ricerca relativa ad opinioni e rappresentazioni, a causa dei significativi cambiamenti nelle Giunte regionali che si sono verificati a seguito delle elezioni della primavera del 2000.

L'impianto organizzativo della ricerca ha presentato ulteriori



difficoltà: è stato costituito un gruppo di 15 ricercatori, nella maggior parte dei casi residenti nelle regioni stesse, ad ognuno dei quali è stata affidata la ricerca per la parte relativa al proprio territorio regionale o di una regione limitrofa. Alcune giornate di lavoro sono state dedicate alla formazione congiunta dei ricercatori, per chiarire insieme gli obiettivi, il quadro teorico e l'utilizzo degli strumenti di ricerca.

Nell'autunno del 1998 la ricerca si è finalmente avviata ed anche in questa fase non sono mancate le difficoltà: in alcuni casi, la scarsa disponibilità degli amministratori ad essere intervistati, alcuni rinvii di vario genere che si sono aggiunti ai casi di elezioni in corso durante la ricerca, con conseguente difficoltà ad individuare gli interlocutori. Tuttavia, se si considera che, guardando soltanto al dato dei sindaci, ben 91 su 103 città capoluogo hanno risposto al questionario, possiamo considerare soddisfacente il risultato del nostro lavoro e che la scelta di una rilevazione diretta, con i ricercatori presenti nelle varie città, è stata indubbiamente più fruttuosa di una rilevazione indiretta.

I questionari utilizzati nella ricerca vengono riportati negli allegati a questo lavoro. Prima di passare però ai risultati della ricerca stessa, è necessario presentare brevemente alcune informazioni sui questionari e sulle risposte ricevute.

Il questionario n. 1, si è già detto, è stato rivolto ai sindaci ed è stato compilato da 91 di essi su 103 (in alcuni casi si tratta dei vice-sindaci). Risultano mancanti, quindi, le opinioni dei Sindaci di Roma, Venezia, Milano, Reggio Emilia, Taranto, Agrigento, Asti, Reggio Calabria, Cosenza, Isernia (in cui era presente un Commissario del Governo) Savona e Genova. Fra i tre questionari utilizzati, è quello che privilegia l'aspetto delle opinioni e delle rappresentazioni, proprio perché qui l'obiettivo era di cogliere questi elementi, espressi dal massimo rappresentante dei cittadini.

Il questionario n. 2 è stato rivolto a "tecnici", quindi a responsabili dei progetti per la sicurezza (ove esistenti) o a dirigenti, anche se va segnalato che in non pochi casi il questionario è stato poi sottoposto ad assessori (alle politiche sociali o alle polizie locali) in quanto direttamente responsabili, anche dal punto di vista amministrativo e tecnico, delle attività per la sicurezza. Al contrario del questionario n. 1, questo strumento di rilevazione privilegia aspetti descrittivi di tipo più oggettivo: cioè che cosa



concretamente si fa in questo ambito. Hanno risposto al questionario n. 2 84 persone (su 103 capoluoghi) e sono state compilate complessivamente 425 schede di azioni preventive (allegate al questionario e finalizzate alla descrizione delle attività effettivamente avviate).

Il questionario n. 3 è stato rivolto ai comandanti delle polizie municipali. L'obiettivo, in questo caso, è stato quello di raccogliere sia opinioni sui temi della criminalità che descrizioni delle attività a favore della sicurezza da parte di soggetti che stanno assumendo un ruolo determinante nelle politiche di sicurezza urbana. In alcuni casi, essi coincidono con i responsabili delle politiche di sicurezza. Hanno risposto al questionario n. 3 97 delle 103 persone contattate. Anche in questo caso si tratta di una risposta considerevole, mancando soltanto le interviste in 6 città. Il questionario 4, infine, è stato utilizzato nelle Regioni per porre alcune domande aperte.

Come si può vedere, i questionari – che abbiamo riportato nell'appendice a questo volume – sono indubbiamente molto complessi e forniscono informazioni su numerosi aspetti. In questa relazione finale abbiamo selezionato alcuni temi tra i più importanti.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



Opinioni e rappresentazioni sui temi della sicurezza

di *Laura Martin*

1. PREMESSA

In questo primo capitolo verranno presentati i risultati della ricerca con riferimento alle opinioni espresse dagli intervistati su alcune questioni riguardanti i fenomeni di criminalità e le politiche di sicurezza. Come si è già anticipato, tali opinioni sono state raccolte prevalentemente con il questionario rivolto ai Sindaci. Tuttavia, per quanto riguarda l'aspetto specifico delle opinioni sui problemi che affliggono il territorio di riferimento – la propria città – esse sono state integrate con le osservazioni espresse anche dagli altri soggetti intervistati: assessori, responsabili dei progetti per la sicurezza e comandanti delle polizie municipali.

Le questioni su cui gli interlocutori sono stati interpellati possono essere classificate in tre grandi sottogruppi:

- a) opinioni sulla criminalità in Italia e nella propria città;
- b) opinioni su aspetti relativi agli assetti istituzionali in tema di controllo della criminalità;
- c) notizie su eventuali programmi o iniziative sulla sicurezza urbana.

2. I PROBLEMI DELLE CITTÀ

In questo paragrafo cercheremo di ricostruire e capire meglio quali sono i problemi che vengono considerati più importanti nelle città italiane. Questa parte del lavoro si basa principalmente sull'analisi delle domande aperte rivolte agli interlocutori delle varie città. Essa comprende quindi valutazioni di soggetti diversi: i sindaci in primo luogo (alle loro dichiarazioni in merito è riservata tutta la prima parte del paragrafo) ma, nella seconda parte, anche le opinioni di assessori, responsabili tecnici dei progetti per la sicurezza o di altri funzionari.

Venendo all'analisi dei fenomeni considerati dai primi cittadini come più



importanti nelle rispettive realtà, vediamo che, pressoché ovunque, droga, prostituzione e furti in appartamento rappresentano le problematiche più avvertite, insieme alla presenza di nomadi e di immigrati clandestini¹.

Nelle valutazioni dei Sindaci si ritiene, per esempio, che alcuni reati predatori (scippi, furti d'auto, furti in appartamento) abbiano subito un decisivo incremento (lo rileva circa il 45% degli intervistati). Significativa (oltre il 31% di citazioni, sempre soltanto dei sindaci) è anche la preoccupazione per l'incremento dei reati connessi al mondo giovanile (criminalità ad opera di bande giovanili; spaccio stupefacenti), che lasciano comunque immuni un quinto dei Comuni amministrati dagli intervistati.

Vanno segnalate anche preoccupazioni relative a incrementi, ritenuti però più moderati, dei reati contro la Pubblica Amministrazione (danneggiamento del patrimonio pubblico; atti vandalici; reati contro la P.A.) e relativi a estorsioni, truffe e usura, mentre i reati contro le persone (molestie sessuali; violenze razziali, ecc.) sembrano sostanzialmente stazionari e concentrati in alcune precise zone del paese.

Per quanto riguarda la criminalità organizzata, si può osservare che essa non sembra significativa per circa metà dei territori amministrati dai Sindaci interpellati e, in ogni caso, il suo andamento è percepito come ampiamente stazionario.

Da segnalare infatti che, dai trentuno Sindaci del Sud e delle Isole che hanno risposto a questa domanda, solo due avvertono che la criminalità organizzata sia in aumento, mentre quattordici dichiarano che questo tipo di fenomeno è assente nella propria realtà. Complessivamente, il colore politico delle Giunte orienta le opinioni nel modo seguente: chi è a capo di Giunte di centro sinistra è più deciso nel dichiarare che il fenomeno, nel proprio territorio, è inesistente; chi è a capo di organi che esprimono invece tendenze di centro destra o con maggioranza appartenenti alla Lega Nord tende a dichiarare che il fenomeno è stazionario o addirittura in calo. Infine, la visione su questo argomento è più negativa man mano che la taglia demografica del Comune di appartenenza è maggiore.

Le preoccupazioni dei Sindaci sono assai più sottolineate in riferimento a pratiche illecite o connesse con comportamenti illegali (tossicodipendenza; accattonaggio; prostituzione di strada; rumori molesti) che sono ritenute in forte incremento (circa il 43% delle citazioni) e largamente diffuse nel territorio. Allo stesso modo suscita apprensione l'aumento o



la maggiore visibilità (39% delle citazioni, abbastanza concentrate in alcune zone del paese) di soggetti e di gruppi considerati fonte di disagio urbano (immigrazione clandestina; presenza di zingari e di nomadi; presenza di senza fissa dimora; bande giovanili dedite a comportamenti incivili).

Se da queste valutazioni – relative soltanto ai sindaci – passiamo a considerare l'insieme dei risultati di ricerca e approfondiamo l'analisi con alcune variabili di contesto, vediamo che i problemi citati (criminalità predatoria, con particolare riferimento ai furti nelle abitazioni, e c.d. *soft crimes*²) sono indicati come rilevanti soprattutto nelle città del Nord. Vandalismi (in particolare contro il patrimonio pubblico), inciviltà e, più genericamente, degrado urbano emergono con una certa frequenza, anche se alcune città, come Bologna, sembrano soffrirne in modo più significativo.

Alcune città, poi, presentano, com'è evidente, situazioni particolari, che provocano il concentrarsi delle valutazioni degli amministratori e dei tecnici su alcuni problemi precisi. A Torino, per esempio, si fa riferimento al problema della devianza e della violenza giovanile, ma come un fenomeno che è stato allarmante soprattutto nel passato e che adesso si manifesta occasionalmente, con la presenza di "bande giovanili", o, soprattutto, di *squatters*. Si tratta comunque dell'unica città del nord Italia nella quale emerge una attenzione a questo problema mentre nelle città del Sud esso viene spesso indicato, da sindaci e tecnici, come un problema rilevante e centrale anche all'interno di progetti per la sicurezza, ove esistenti. Questa assenza del tema della violenza – anche semplicemente di comportamenti "disturbanti" – giovanile nelle città del Nord (e, quindi, indirettamente anche nei progetti per la sicurezza, che qui più che altrove sono stati avviati) merita qualche considerazione in più, anche per la rilevanza che tale questione ha invece nelle esperienze di altri paesi. L'impressione che si ricava dall'insieme dei risultati della ricerca – sempre con esclusivo riferimento al Nord del paese – ci porta a riconsiderare questa "assenza" in una luce un po' diversa. L'impressione, infatti, è che la questione giovanile venga percepita come problema di altro genere: come una questione di droga, come problema di immigrazione o di *soft crimes* (vandalismi, inciviltà, presenza di giovani nomadi urbani che vivono nelle piazze e nelle strade), come problema di comportamenti a rischio (emergono, in un



paio di casi, i riferimenti alle gare automobilistiche notturne) e non invece, come problema “in sé”. Non è quindi completamente vero che la questione giovanile sia assente nel panorama italiano: sembra piuttosto che essa venga socialmente costruita come problema avulso dalla giovane età dell'autore.

Maggiore invece è la rilevanza di questa questione nelle città del Sud, dove essa assume forme diverse, ma tutte ricollegabili genericamente al “disagio giovanile” legato a condizioni sociali ed economiche svantaggiate e alla disoccupazione. I problemi che vengono indicati come più rilevanti sono l'abbandono scolastico, alcune forme di bullismo, per arrivare anche alla segnalazione, in un paio di città, della presenza di bande giovanili violente. La Puglia è indubbiamente la regione in cui il problema viene evidenziato in maniera più consistente. Si conferma in ogni caso, anche con riferimento a queste realtà del meridione, che il problema giovanile assume, nel nostro paese, caratteristiche decisamente diverse da quelle assunte in altri contesti: non si ha comunque, qui, traccia, di riferimenti alla violenza giovanile, né a conflittualità tra gruppi giovanili, tra questi e la polizia, tra questi e i cittadini, come invece sappiamo essere avvenuto in altre realtà europee.

Scorrendo dal Nord al Centro della penisola, i problemi sembrano sfumare, assumere un carattere meno “di emergenza” e, in parte, anche trasformarsi. A scapito della rilevanza che al Nord assume la questione dei furti in abitazione, emergono, di nuovo, la presenza e la visibilità della prostituzione – soprattutto nelle zone costiere del centro Italia – e il vandalismo, con particolare riferimento ai danni provocati al patrimonio storico e artistico, che, in questa zona del nostro paese, è indubbiamente assai ricco. Le questioni del degrado urbano si attenuano invece considerevolmente, mentre sono fonte di preoccupazione alcune forme di criminalità diversa (“manipolatoria” secondo la definizione di un intervistato) quali gli assegni a vuoto, le truffe e l'usura: un tema, quest'ultimo, che è stato di frequente, anche in passato, oggetto di attenzione da parte delle amministrazioni locali, soprattutto nel Centro e nel Sud del paese.

Anche al Sud i fenomeni legati alla criminalità predatoria e ai *soft crimes* assumono minore rilevanza, mentre, per evidenti ragioni, a creare preoccupazione sia tra gli amministratori che tra i tecnici sono soprattutto i problemi legati alla presenza delle organizzazioni mafiose. Riemergono invece, come si è già detto, la questione della devianza giovanile e il problema del degrado urbano, inteso però qui come



collegato alle carenze di servizi e infrastrutture che come scenario o corollario della presenza di criminalità.

Un'altra considerazione riguarda la distinzione tra problemi legati al rischio oggettivo e problemi legati alla percezione dei cittadini. Se sicuramente i fenomeni di tipo oggettivo (intesi come tipologie di reati o di comportamenti incivili) come abbiamo visto, emergono in misura estremamente rilevante, è anche piuttosto diffusa, più tra gli amministratori che tra i tecnici, la considerazione del problema dell'allarme sociale in sé, indipendentemente dalle sue relazioni con fenomeni di natura oggettiva. Come afferma con chiarezza un sindaco di una città del Nord-Est: "in un sistema democratico, la percezione soggettiva non deve essere trascurata, deve invece essere considerata come un fatto da prendere in seria considerazione". I nostri amministratori, soprattutto nelle città del Nord, dimostrano quindi di aver rapidamente assimilato la nuova cultura della sicurezza, con le sue parole d'ordine e i suoi concetti di fondo, tra cui quello della "ragionevolezza" di paure e apprensioni collettive anche non oggettivamente dimostrabili o dimostrate.

Così, succede che anche nelle città che gli stessi intervistati definiscono come "tranquille", si percepisca comunque una crescente preoccupazione generica dei cittadini. In questi casi, si tende ad attribuire l'allarme alla risonanza dei fatti che avvengono in città vicine (soprattutto quando si tratta di grandi città), o al risalto che il problema della sicurezza va assumendo, proprio in quel periodo, anche a livello nazionale. La vicinanza con Milano, per esempio, è ritenuta problematica in sé, soprattutto se si considera che alcune delle interviste effettuate in città vicine sono state realizzate proprio in concomitanza o poco dopo la serie di rapine e omicidi verificatasi a Milano all'inizio del 1999. Il che fa affermare ad alcuni dei nostri intervistati di una città lombarda che il problema è, appunto "la vicinanza con Milano" oppure, secondo il sindaco di una città del Centro Italia, "l'essere collocati sulle vie di comunicazione tra Roma e Napoli", o, comunque, che l'allarme deriva "dal gran parlare che si fa sul tema della sicurezza in riferimento alle grandi città" (Roselli, 1999).

Un aspetto importante da sottolineare è che anche nei contesti urbani ritenuti, di fatto, immuni da problemi seri di sicurezza, comunque le amministrazioni non rimangono inattive, bensì concentrano le loro attività prevalentemente sul piano politico e delle relazioni istituzionali. Troviamo, per esempio, una significativa attività di carattere politico, quali ordini del giorno, risoluzioni, ecc. e, soprattutto una forte tendenza



a cercare la collaborazione delle altre istituzioni (le Prefetture) anche nei casi in cui non si è avviato un programma sulla sicurezza, né si intende farlo. È infatti piuttosto frequente che anche in realtà indicate come non problematiche si sia predisposto un protocollo d'intesa con la Prefettura. Torneremo ancora su questo aspetto.

3. LE OPINIONI SULLA SICUREZZA E SULL'ANDAMENTO DEI FENOMENI DI CRIMINALITÀ IN ITALIA E NELLA PROPRIA CITTÀ

Vediamo le opinioni che alcuni sindaci del nostro paese hanno sui temi attinenti la sicurezza urbana, sia in generale che in relazione alla propria realtà.

Al riguardo, si può osservare che il 91,2% degli intervistati si trova molto o abbastanza d'accordo con l'opinione secondo la quale "il problema della sicurezza nelle città costituisce da anni una delle più importanti fonti di preoccupazione per i cittadini che vi abitano". Tuttavia, il 33% ritiene che "in questi ultimi anni il problema della sicurezza nelle città del nostro paese [sia] stato sopravvalutato rispetto alla situazione reale".

Della prima affermazione sembrano essere più convinti i Sindaci del Centro Italia³ e del Sud, quelli dei Comuni fino a cinquantamila abitanti⁴, e quelli cui la Giunta comunale esprime una maggioranza appartenente alla Lega Nord (seguiti, in quest'ultimo caso, in eguale misura, dai Sindaci cui la Giunta esprime tendenze di centro destra e di centro sinistra)⁵. Della seconda affermazione, invece, i più convinti sembrano essere i primi cittadini del Nord-Est, quelli dei Comuni con un numero di abitanti tra centomila e duecentomila, e quelli dei Comuni cui la Giunta comunale esprime tendenze politiche di centro sinistra.

Dei novanta Sindaci che hanno risposto alla domanda se la criminalità in Italia, negli ultimi cinque anni, fosse diminuita, rimasta ai livelli precedenti oppure aumentata, il 61,1% considera che essa è aumentata. A esprimere un tale giudizio con più intensità sono i Sindaci del Nord-Est, quelli dei Comuni con un numero di abitanti tra centomila e duecentomila e quelli dei Comuni in cui la maggioranza della Giunta comunale appartiene alla Lega Nord. Un secondo gruppo ritiene invece che la criminalità sia rimasta ai livelli precedenti (26,7%; registrandosi in questo caso le opinioni più convinte tra i Sindaci del Nord-Ovest, quelli dei Comuni con un numero di abitanti fino a 50.000 e



quelli dei Comuni in cui la maggioranza della Giunta appartiene al centro sinistra) o addirittura che sia diminuita (10,0%, con i Sindaci delle Isole, quelli di Comuni con dimensioni medio piccoli e dove la maggioranza della Giunta appartiene alla Lega Nord più convinti di questa affermazione).

La percentuale di chi ha una visione più negativa sulla situazione relativa alla sicurezza urbana nel nostro paese aumenta se si considerano le risposte fornite alla domanda se, nello stesso arco di tempo, le città italiane siano diventate più o meno sicure. In effetti, dei settanta Sindaci che hanno risposto a questo quesito, il 72,9% valuta che le città italiane siano meno sicure che in passato, contro il 14,3% che pensa che siano sicure come prima ed il 10% che crede che le città siano oggi più sicure di cinque anni fa. La visione negativa appartiene, con intensità abbastanza simile, ai Sindaci di tutte le regioni del paese (fatta eccezione di quelli che vivono nelle Isole per i quali la situazione della sicurezza nelle città italiane è peggiorata meno di quanto non lo considerino i loro colleghi) e a capo di Giunte comunali con orientamento politico diverso, tranne Lega Nord (in questo ultimo caso, l'allarme è notevolmente maggiore). Molto meno allarmati i Sindaci che governano Comuni grandi (più di duecentomila abitanti).

4. LE CAUSE E LE POSSIBILI SOLUZIONI AI PROBLEMI DELLA CRIMINALITÀ SECONDO L'OPINIONE DEI SINDACI

Per quanto riguarda le opinioni relative alle cause che possono favorire il manifestarsi di fenomeni criminali, si può osservare che la maggioranza dei Sindaci intervistati si trova molto o abbastanza d'accordo nell'attribuire un peso considerevole a questioni sociali di rilievo generale – “la mancanza di lavoro” (87,9%), “la mancanza di opportunità nella vita” (68,5%), “l'aumento delle disuguaglianze” (67,4%) – a fenomeni che caratterizzano le moderne società avanzate – “la rottura dei legami tradizionali” (84,1%), “la crisi dei valori” (84,1%), “la trasformazione delle città” (70,1%) “i messaggi violenti trasmessi dai mass media” (72,4%), – all'immigrazione – “i forti flussi immigratori” (71,1%), “la presenza di immigrati clandestini” (65,2%) – o all'estendersi del consumo di droghe (84,4) e alla debolezza dello Stato nel reprimere la criminalità (69,7%).

I Sindaci del Nord-Est sembrano essere meno convinti rispetto



all'incidenza che le questioni sociali generali e quelle connesse allo sviluppo della società odierna hanno sul fenomeno della delinquenza; la loro visione, condivisa in questo caso dai Sindaci del Nord-Ovest, è maggiormente indirizzata ad individuare nel fenomeno complessivo dell'immigrazione uno dei principali elementi che possono favorire il manifestarsi della criminalità. I loro colleghi del Sud e delle Isole vedono con maggiore preoccupazione il consumo di droghe e la debolezza dello Stato nel reprimere gli atti illeciti in quanto probabili cause di disordini sociali.

I Sindaci la cui Giunta appartiene, in maggioranza, alla Lega Nord esprimono con decisione l'opinione secondo cui "la rottura dei legami tradizionali", "il consumo diffuso di droghe", "la debolezza dello Stato nel reprimere l'illegalità", "i forti flussi immigratori" e "la presenza di immigrati clandestini", sono fattori che favoriscono fortemente la criminalità. Chi, al contrario, governa Comuni la cui Giunta politica esprime un orientamento di centro sinistra si indirizza verso cause di tipo sociali (in primis, "la mancanza di lavoro") e verso i fenomeni che stanno alla base della trasformazione sociale moderna; condivide, d'altronde, con pari intensità, con i colleghi a capo di Giunte di centro destra, la visione secondo cui l'immigrazione (forti flussi e clandestina) rappresenta un elemento che può incidere notevolmente nell'acuirsi del problema criminale. Per l'orientamento politico di centro destra, si evidenzia una spiccata preoccupazione per "il consumo diffuso di droghe", "la crisi dei valori" e "la rottura dei legami tradizionali", "la mancanza di lavoro" e "la debolezza dello Stato nel reprimere la criminalità".

La dimensione del Comune incide su questo tipo di opinione in modo assai disomogeneo.

Le misure più adeguate per combattere la criminalità sembrano essere, per i Sindaci, quelle che si inseriscono nell'ambito della prevenzione sociale. In effetti, il 98,9% è molto o abbastanza d'accordo con "promuovere iniziative di recupero delle periferie delle città"; il 95,5% con "introdurre moduli di educazione alla legalità nelle scuole", il 95,3% con "migliorare il sistema scolastico", il 91% con "adottare misure speciali per la disoccupazione". Tutte queste misure riscuotono un favore omogeneo tra i Sindaci delle differenti zone del paese, che governano città di diversa taglia demografica e che sono a capo di Giunte che si orientano su tutte e tre gli schieramenti politici presi in considerazione.



Per quanto riguarda i provvedimenti da adottare bisogna rilevare che i Sindaci, in genere, non sembrano propensi ad inasprire le pene previste dall'ordinamento vigente: solo diciannove hanno dichiarato di essere molto o abbastanza favorevoli a misure di questo tipo – di cui quattordici residenti al Centro Nord, nessun Sindaco dei Comuni grandi e nove di centro sinistra – e appena tre vorrebbero introdurre la pena di morte – di cui due vivono al Nord-Est e uno al Centro Italia, due amministrano città piccole e uno una città grande, due appartengono al centro destra e uno alla Lega Nord. Un numero assai maggiore di intervistati richiede di “assicurare la certezza della pena” (96,6%), di “fermare il traffico della droga” (96,5%) o che i tribunali siano più severi (51,7%). Su un piano differente si propone poi di “limitare l'ingresso degli extracomunitari” (55,2%, affermazione che trova il favore soprattutto dei Sindaci del Nord, di quelli di Comuni piccoli e medio piccoli, e di quelli che si collocano sotto la Lega Nord come orientamento politico) e di “limitare i campi nomadi” (40,7%, idem, fatta eccezione della ripartizione geografica che in questo caso fa registrare valori d'accordo più alti al Centro e al Sud). Fa eccezione a quanto detto il limitato favore riscontrato alla risposta “dare maggiore libertà di azione alle forze dell'ordine”: solo venticinque intervistati degli ottantanove che hanno risposto sono molto o abbastanza d'accordo con quest'affermazione.

Tra le misure che tendono a dislocare dal sistema giuridico penale in altri sistemi il controllo dei fenomeni criminali, la possibilità di “prevedere sanzioni diverse dal carcere per i reati minori” trova il favore della maggioranza dei Sindaci (86,4%), mentre la “depenalizzazione dei reati minori” e “la depenalizzazione dell'uso delle droghe leggere” trovano un favore più contenuto rispetto alla misura precedente, e con notevole differenza tra di loro: per la prima si registra un 47,1% molto o abbastanza d'accordo, per la seconda solo il 28,9%.

Utile infine rilevare la forte rilevanza attribuita ai progetti coordinati tra tutti i soggetti che operano nel territorio (94,3%), espressa soprattutto dai Sindaci del Nord, dei Comuni medio grandi e grandi e orientati politicamente verso la Lega Nord.

5. LE OPINIONI RELATIVE AGLI ASSETTI ISTITUZIONALI IN TEMA DI SICUREZZA

Come è noto, la legislazione attualmente vigente affida al Prefetto, a livello locale, le competenze in materia di ordine pubblico. Cinquanta



Sindaci degli ottantotto rispondenti a questa domanda dichiarano di essere d'accordo con questa attribuzione di poteri (affermazione abbastanza uniformemente condivisa tra i Sindaci delle diverse zone del paese, ma più sottolineata dai primi cittadini dei centri medio piccoli e più spesso governati dal centrodestra, mentre trentatré ritengono che sarebbe necessaria una ripartizioni di responsabilità con il primo cittadino (necessità sentita maggiormente al Centro nord, nei Comuni piccoli e medio piccoli, e con una lieve prevalenza delle amministrazioni governate dal centrosinistra). Tuttavia, l'80,5% dei Sindaci approva la scelta operata da alcuni Comuni di assumere, pur nel quadro della vigente legislazione, un ruolo più attivo in materia di sicurezza urbana. La percentuale della approvazione cala al 52,3% in merito al ruolo delle Regioni.

Coerentemente con quanto appena segnalato, il 77% ritiene che in futuro la legislazione dovrebbe essere modificata nel senso di prevedere maggiori competenze in capo ai Comuni mentre il 47% darebbe più attribuzioni in merito alla sicurezza dei cittadini anche alle Regioni. Su questo ultimo aspetto, tuttavia, degna di nota l'eccezione rappresentata dai Sindaci del Sud di Italia che, nel 70,6% dei casi si pronunciano per un ruolo più incisivo sulla materia da parte delle Regioni e dai Sindaci dei Comuni medio piccoli che si esprimono, anche essi, in uguale senso: ventidue su trentanove favorevoli al ruolo dell'ente Regione.

Infine, gli intervistati sono stati interpellati su alcune questioni relative alle forze dell'ordine. La maggioranza dei Sindaci giudica l'operato della Polizia di Stato e dei Carabinieri per garantire la sicurezza nella propria città molto o abbastanza efficace (86,4% per la Polizia di Stato e 88,8% per i Carabinieri). E, mentre il 56,7% del campione non ritiene utile trasferire al Sindaco le competenze sull'orientamento delle polizie, l'81,6% crede invece utile rafforzare il ruolo della polizia municipale nel contrastare la criminalità di strada. La creazione di una polizia regionale è considerata poco o per niente utile dall'84,2% degli intervistati (dimostrandosi però più convinti dell'utilità di un tale corpo di polizia i Sindaci del Sud e della Lega Nord).

6. LE OPINIONI DEI COMANDANTI DI POLIZIA MUNICIPALE

Nelle città capoluogo di provincia, oltre ai colloqui effettuati ai primi cittadini, si sono svolte interviste ai Comandanti di Polizia Municipale,



nella considerazione del ruolo sempre più significativo che i Corpi di polizia locale hanno sul tema della sicurezza urbana. Nell'ambito della presente ricerca, è stato possibile intervistare novantaquattro Comandanti di Polizia Municipale, un Assessore alla Polizia Municipale, un Assessore ai Lavori Pubblici e un Istruttore di Vigilanza (novantasette interviste). Risultano, quindi, mancanti sei interviste.

Anche in questo caso le questioni su cui gli interlocutori sono stati interpellati possono essere classificate in tre grandi sottogruppi: a) opinioni sulla criminalità in Italia e nella propria città; b) opinioni sulla eventuale costituzione di una scuola regionale e sulla possibilità che le Regioni svolgano un effettivo ruolo di coordinamento; c) notizie su eventuali programmi o iniziative sulla sicurezza urbana.

A. Opinioni sulla criminalità in Italia e nella propria città

Il 59,4% degli intervistati ritiene che la criminalità, in Italia, negli ultimi cinque anni sia aumentata. Esprimono con maggiore forza questa opinione, soprattutto gli intervistati residenti al Centro del paese e quelli che operano in città medio grandi, con un numero di abitanti tra i centomila e i duecentomila. Un secondo gruppo, formato dal 33,3% degli interlocutori (metà del quale è rappresentato da intervistati residenti nelle Isole ed in città grandi), pensa invece che il fenomeno criminale, complessivamente considerato, sia rimasto ai livelli precedenti, mentre un terzo gruppo, molto esiguo (3,1%) ritiene che il crimine sia diminuito negli ultimi cinque anni.

La percentuale di chi ha una visione piuttosto negativa della situazione italiana non varia di molto se si prendono in esame le risposte fornite alla domanda se, nel medesimo lasso di tempo, le città del nostro paese siano diventate più o meno sicure. Il 60,2%, infatti, degli intervistati ritiene che le città siano meno sicure di prima, registrandosi la percentuale più alta di queste risposte tra chi lavora in città medio piccole – tra cinquantamila e centomila abitanti – e nel Centro del territorio nazionale. Inoltre, mentre si abbassa il numero degli interlocutori che pensano che la situazione sia rimasta allo stesso livello di anni fa (il 20,5% contro il 33,3% di chi pensa che la criminalità sia rimasta ai livelli precedenti), aumenta la percentuale di chi ha una visione più ottimista: il 13,3% risponde in effetti che le città italiane, tutto sommato, siano più sicure oggi che non cinque anni fa. Si esprimono in quest'ultimo senso soprattutto gli intervistati che operano in città grandi (oltre i duecentomila residenti) e nelle Isole.



Se il giudizio si sposta dalle città italiane in generale alla propria in particolare migliora: in effetti il gruppo di chi ritiene che la propria città sia meno sicura di cinque anni fa è costituito dal 41,9% contro il 60,2% per il caso precedentemente analizzato. Cresce tuttavia il gruppo di chi ritiene che la propria città sia sicura come prima (da 20,5% per le città italiane a 44,6%).

Sempre in riferimento alla propria città sono state raccolte alcune valutazioni più specifiche. Leggermente più della metà degli intervistati (51,5%) dichiara che la sua realtà di riferimento è pesantemente o mediamente colpita da fenomeni di microcriminalità. A detta degli interlocutori, questo tipo di problema colpirebbe in maggiore misura le città medio grandi e grandi – anche se si riscontrano percentuali significative anche per quanto riguarda le città piccole e medio piccole – e in forma abbastanza omogenea tutto il territorio del paese. Quarantasei intervistati giudicano la città in cui lavorano leggermente colpita o a rischio di microcriminalità. In questo caso si dimostra più preoccupato chi risiede in città con un numero di abitanti fino a cinquantamila e nella zona centrale di Italia. Infine, solo un intervistato ritiene la propria città indenne dalla presenza di questo tipo di delinquenza.

Per quanto riguarda la criminalità organizzata il numero di chi ritiene che il proprio territorio sia pesantemente o mediamente colpito si abbassa da cinquanta a diciannove (dieci dei quali operanti in Comuni medio grandi e grandi e quattordici nel Sud e Isole), mentre si mantiene il numero di chi lo considera leggermente colpito o a rischio (quarantasei, la cui maggioranza è composta da chi opera in città di piccole dimensioni o medio piccole e al Centro Nord). Per ultimo, denota una visione più ottimista sul fenomeno della criminalità organizzata il fatto che ventisei intervistati (contro uno in merito alla microcriminalità) dichiarano che la propria realtà di riferimento è indenne da tale problema.

B. Opinioni su scuola regionale e sul ruolo delle Regioni in materia di polizia locale

È stata chiesta agli interlocutori, in primo luogo, la loro opinione relativamente alla costituzione di scuole regionali per le polizie municipali. Emerge che tale iniziativa riscontra il favore deciso degli intervistati, che nel 91,8% dei casi ha risposto di essere molto o abbastanza favorevole.



Alto anche, pur essendo inferiore al precedente, il grado d'accordo riguardo alla possibilità che le Regioni svolgano un effettivo ruolo di coordinamento delle polizie locali del proprio territorio. Del 76% che si ritiene molto o abbastanza favorevole a tale possibilità i meno convinti sembrano essere gli intervistati residenti nelle Isole mentre quelli che vivono al Centro del paese sembrano dimostrarsi d'accordo in maniera più decisa.



NOTE

- (1) I problemi vengono indicati in maniera generica e le interviste non consentono una ricostruzione più accurata dei vari aspetti che caratterizzano questi fenomeni. Per quanto riguarda il riferimento alla “droga”, si intende, nella maggior parte dei casi, il problema collegato alla presenza di spacciatori in alcune aree della città, e in particolare vicino alle scuole, o alla presenza di tossicodipendenti cronici. Non emerge mai il riferimento alle c.d. nuove droghe.
- (2) Sul concetto di *soft crimes* e sulla sua rilevanza nel condizionare i fenomeni di paura verso la criminalità nel caso italiano v. Barbagli, 1998, 62 ss.; Barbagli, 1999, 32 ss.
- (3) La ripartizione geografica del Centro Italia comprende le regioni Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo; quella del Nord-Ovest le regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige, Emilia-Romagna; quella del Nord-Est le regioni Valle d’Osta, Piemonte, Lombardia, Liguria; quella del Sud Campania, Calabria, Puglia e Molise; infine, la ripartizione geografica relativa alle Isole comprende le regioni Sicilia e Sardegna.
- (4) La dimensione dei Comuni è stata oggetto della seguente classificazione: Comuni fino a 50.000 abitanti; Comuni con residenti tra 50.000 e 100.000; Comuni con residenti 100.000 e 200.000 e infine Comuni con oltre 200.000 abitanti.
- (5) I gruppi politici sono stati raggruppati in tre grandi gruppi: centro destra, centro sinistra e Lega Nord.



I progetti per la sicurezza nelle città italiane

di *Laura Martin e Rossella Selmini*

1. ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI

Per “progetto sulla sicurezza” si intende qui un insieme sufficientemente strutturato e coordinato di attività finalizzate in via prioritaria al miglioramento delle condizioni di sicurezza, affidate ad una unità organizzativa della amministrazione comunale, preesistente o creata ad hoc. Non sono stati considerati quindi come progetti né le attività, pur rivolte allo stesso fine, ma sporadiche e non strutturate, né le iniziative ad uno stadio ancora preliminare di elaborazione. Per esempio, non abbiamo considerato come città dove esiste un progetto sulla sicurezza quelle dove è soltanto stato firmato un protocollo d'intesa con la Prefettura, senza che poi siano state avviate altre misure o iniziative. Inoltre abbiamo intenzionalmente escluso, qui, alcune affermazioni relative all'esistenza di un progetto sulla sicurezza non dimostrate poi dalla descrizione di attività in tal senso, o non concordi con quanto veniva affermato da altri soggetti intervistati. Più chiaramente: alcuni sindaci dichiarano che la loro amministrazione ha un progetto per la sicurezza urbana, ma, di fatto, si tratta di iniziative sporadiche e non riconducibili ad un vero e proprio programma di attività e questa assenza di un progetto sulla sicurezza – nel senso che abbiamo indicato sopra – viene poi confermata da dichiarazioni di altri intervistati. La questione, riconducibile alle difficoltà di intendere in maniera omogenea cosa sia un “progetto per la sicurezza” è però interessante, perché rivela una difficoltà di fondo della ricerca: la contraddizione tra le opinioni e le intenzioni e la prassi concreta. Va comunque segnalato che tale contraddizione è riscontrabile in maniera evidente soltanto in due casi.

Il problema, peraltro, si manifesta anche in senso inverso: cioè di città che hanno una serie di attività che, secondo l'opinione di chi conduce la ricerca – si intende, dei coordinatori e dei ricercatori – rappresentano un



vero “progetto per la sicurezza”, ma gli amministratori rifiutano di ricomprenderle sotto questa etichetta. Un dei sindaci intervistati descrive così questa scelta:

“La città non ha un progetto specifico sulla sicurezza, ma un programma, anzi una politica complessiva che, dal punto di vista preventivo, investe sui giovani garantendo loro opportunità in diversi campi: nello sport (...) nella scuola (...) nel tempo libero, creando aree verdi vivibili”. Al contempo, secondo le affermazioni dello stesso sindaco, va aumentata l'attività di controllo della polizia municipale. Inoltre, afferma lo stesso sindaco “ non è necessario che il progetto sia formalizzato, perché quello che contano sono i fatti”.

La posizione di questo sindaco ben riassume quella di alcuni altri interlocutori delle città, non poche, che hanno una ricca e consolidata attività su questi temi ma che non hanno formalizzato il loro impegno nella costituzione di un “progetto”. Vi è poi un caso in cui è più evidente (da parte non del sindaco, in questo caso, ma del vice-sindaco, intervistato in sua vece) una certa avversione verso l'utilizzo del concetto stesso di sicurezza e in cui il rifiuto di ricomprendere alcune attività sotto questa etichetta nasce da precise convinzioni ideologiche. Infine, lo si è già anticipato, è consistente il numero di città che pur non avendo avviato un progetto, e non presentando particolari problemi, né numerose o significative attività orientate alla sicurezza, hanno deciso comunque di siglare un protocollo d'intesa con la Prefettura per regolamentare compiti comuni.

2. LE DICHIARAZIONI DEI SINDACI

Vediamo ora, con una descrizione basata sui risultati del questionario n. 1, cosa affermano in merito i sindaci.

Trentacinque dei 91 intervistati dichiarano che, nel proprio ente di appartenenza, esiste un progetto complessivo sulla sicurezza urbana. Di questi, 28 sono definitivamente avviati, anche se alcuni ancora in fase iniziale, 7 sono giunti ad uno stadio avanzato di elaborazione. Diciassette appartengono a Comuni di taglia demografica piccola o medio-piccola, mentre 18 alle due categorie restanti; i progetti, secondo gli intervistati, si stanno inoltre sviluppando soprattutto al Nord del paese. Tutti gli appartenenti a questo sottogruppo esprimono la volontà di continuare nello sviluppo delle iniziative già intraprese.

La maggioranza dei 35 Sindaci che dichiarano di avere avviato progetti sulla sicurezza non intende operare tramite semplici ordinanze, né si



accontenta dell'approvazione di ordini del giorno di carattere politico-simbolico, ma ritiene opportuno giungere a vere e proprie deliberazioni del Consiglio e/o della Giunta.

In 28 dei 35 casi in cui esiste un progetto sulla sicurezza, i Sindaci dichiarano anche di avere sottoscritto o di volere sottoscrivere i protocolli d'intesa con la Prefettura competente, diciotto ritengono opportuno collaborare con altri Enti Locali, ventuno con altri Enti Statali, ventisette hanno già coinvolto o pensano di coinvolgere le organizzazioni del volontariato. Sedici Sindaci già impegnati sul tema della sicurezza hanno in programma la realizzazione di momenti di discussione pubblica sull'argomento. L'approfondimento delle conoscenze sulla situazione locale è previsto in ventuno casi con ricerche generali e in dieci con ricerche specifiche.

Tra i Sindaci che invece non hanno intrapreso ancora iniziative complessive sulla sicurezza 48 hanno dichiarato di avere l'intenzione di sviluppare il tema nel prossimo futuro (32 di questi intendono farlo in tempi brevi, cioè nei prossimi 9 mesi). Anche questo sottogruppo, comunque, intende operare prevalentemente attraverso deliberazioni formali degli organi collegiali del Comune, benché una percentuale più alta, rispetto ai Sindaci già impegnati in progetti complessivi, si ripromette di agire tramite ordinanze. È intenzione di 36 di questi primi cittadini concludere accordi di collaborazione con la Prefettura, mentre 27 vogliono aprire rapporti di collaborazione con altri Enti Locali, 31 con altri Enti Statali e 33 sentono l'esigenza di un rapporto organico con le organizzazioni del volontariato. Trentacinque Sindaci intenzionati ad avviare progetti sulla sicurezza prevedono di organizzare momenti pubblici di discussione sul tema. Venticinque ritengono anche necessaria la realizzazione di ricerche generali sulla situazione locale, ventitré sentono l'urgenza di ricerche specifiche.

Pertanto si può rilevare che ben 73 Sindaci sui 91 che è stato possibile intervistare (80,21%) stanno operando o intendono operare nel prossimo futuro in materia di sicurezza dei cittadini. Valutando di nuovo gli orientamenti rispetto alle collaborazioni con altri soggetti in riferimento a tutti e 91 i Sindaci che hanno risposto al nostro questionario, vediamo che sessantaquattro di essi (70,32%) hanno già siglato o vogliono siglare un protocollo d'intesa con la Prefettura; quarantacinque (49,45%) sono orientati verso una collaborazione tra Enti Locali, cinquantadue (57,14%) intendono coordinarsi (o lo hanno già fatto) con altri Enti Statali; sessanta (65,93%) con il volontariato.



Cinquantuno (56,04%) avevano in programma l'organizzazione di momenti pubblici di discussione; quarantasei (50,54%) ritenevano opportune ricerche generali sul tema, trentatré (36,26%) approfondimenti su argomenti specifici.

3. IN QUALI CITTÀ SI REALIZZANO PROGETTI PER LA SICUREZZA?

Dal nostro quadro emerge quindi che 28 città italiane, cioè circa un quarto delle città capoluogo, nel periodo 1994-1999, hanno avviato progetti di questo genere e altre 7 sono ad uno stadio preliminare di avvio del progetto stesso. Un numero ancora maggiore (32) sono poi le amministrazioni in cui gli intervistati dichiarano che attiveranno un progetto sulla sicurezza nei prossimi 9 mesi. Pur non avendo verificato che si sia dato corso a tale intenzione, è presumibile che nel periodo intercorso tra la fine della nostra rilevazione (maggio '99) e il momento della pubblicazione di questa ricerca, parte di quelle intenzioni manifestate dagli amministratori sia stata perseguita, così come alcuni o tutti i progetti in fase di elaborazione siano stati poi effettivamente realizzati. Di seguito, tuttavia, considereremo soltanto i 28 progetti giunti ad uno stadio sufficiente per poterli definire effettivamente come progetti per la sicurezza nel senso che abbiamo prima indicato.

Vediamo innanzitutto come si distribuiscono i progetti in relazione alle tre variabili che stiamo utilizzando per analizzare i risultati della ricerca: la ripartizione geografica, il tipo di coalizione di governo e la dimensione

Tabella 1 - Numero dei progetti per la sicurezza nelle città, secondo la ripartizione geografica.

Nord-est	Nord-ovest	Centro	Sud e isole	Totale
8 (N = 22)	10 (N = 24)	7 (N = 21)	3 (N = 36)	28 (N = 103)

Tabella 2 - Numero dei progetti per la sicurezza nelle città, secondo la coalizione politica di governo.

Centro-sinistra	Centro-destra	Lega Nord	Totale
20 (N = 60)	5 (N = 36)	3 (N = 6)	28 (N = 102*)

* Si ricorda che la città di Isernia, al momento della realizzazione della ricerca, era retta da un Commissario di governo ed è quindi stata esclusa da questa tabella, come da tutte le prossime tavole inerenti l'orientamento politico delle Giunte comunali.



Tabella 3 - Numero dei progetti per la sicurezza nelle città, secondo la dimensione del Comune.

Fino a 50mila ab.	50-100mila	100-200mila	Oltre 200mila	Totale
2 (N= 21)	8 (N= 42)	10 (N= 24)	8 (N= 16)	28 (N= 103)

della città. Si farà qui riferimento soltanto ai 28 casi che, in base ai risultati concordi della ricerca, abbiamo considerato come veri e propri “progetti per la sicurezza”.

La presenza maggiore di progetti si nota nelle città del Nord est, del Nord ovest e del Centro, dove circa 1 città su 3 ha avviato una attività in tal senso. Decisamente inferiore la presenza di progetti per la sicurezza nel Sud e nelle Isole, dove solo 1 città su 12 presenta un insieme di attività riconducibili ad un progetto strutturato.

Anche il prevalente collocarsi dei progetti per la sicurezza nelle città governate dal centrosinistra emerge con chiarezza: circa una città su 3 tra quelle governate da questo tipo di coalizione ha avviato progetti per la sicurezza, a fronte di 1 città su 7 governate dal centrodestra: va inoltre considerate che, tra le 5 città governate dal centrodestra che dichiarano la presenza di un progetto strutturato sulla sicurezza, in 2 di questi casi il progetto è stato ereditato da una precedente amministrazione di centrosinistra, così come avvenuto per 1 dei casi di città governate dalla Lega Nord.

Infine, è anche netta la prevalenza di progetti avviati in città di dimensioni medio-grandi (1 caso ogni 2) mentre questa scelta è assai meno frequente nelle città con popolazione inferiore ai 100mila abitanti.

4. LE CARATTERISTICHE DEI PROGETTI SULLA SICUREZZA

Alcune considerazioni conclusive, riprese sia da osservazioni degli intervistati che da rilevazioni dei questionari, riguardano le caratteristiche di questi progetti dal punto di vista della struttura organizzativa. Per quanto sintetiche, le informazioni raccolte ci offrono un panorama abbastanza chiaro dei modelli dei progetti locali per la sicurezza che si sono delineati nelle città del nostro paese.

Il primo modello prevede una struttura che fa capo ad un assessorato specifico sulla sicurezza, Più di frequente, però, si tratta dell’assessore alle politiche sociali o con delega alle polizie locali, o, come nel caso,



unico, di Napoli, dell'assessore alla dignità dei cittadini, i quali hanno anche, tra i propri compiti, una delega specifica sulla sicurezza.

Nel secondo modello la responsabilità politica diretta è del sindaco o del vicesindaco.

La responsabilità tecnica del progetto è distribuita in maniera omogenea tra dirigenti di settori della amministrazione, siano essi delle politiche sociali o dirigenti del gabinetto del sindaco, e comandanti della polizia municipale, con una prevalenza di questi ultimi. Circa nella metà dei casi considerati ci si avvale di consulenze e di collaborazioni esterne, in 8 di questi per la supervisione scientifica, in un solo caso per la gestione complessiva del progetto

È complesso, ed esula dai fini della ricerca, collegare queste differenze nell'impostazione organizzativa dei progetti al contenuto dei progetti stessi e, più in generale, capire i riflessi di queste scelte sul piano politico e istituzionale. Si può indubbiamente notare che, quando la responsabilità viene attribuita all'assessore alle politiche sociali il progetto si orienta ad una filosofia complessiva coerente con quelle competenze e si privilegiano quindi interventi di carattere sociale (nel senso che verrà descritto successivamente). Quando il progetto si incentra maggiormente sulla polizia municipale, sia che la responsabilità venga assunta dall'assessore competente o dal sindaco, il progetto complessivo presenta una filosofia più orientata all'intensificazione della sorveglianza e alle misure dissuasive. Infine, in pochi casi, e sempre quando è il sindaco ad avere un ruolo centrale nella direzione politica del progetto, i progetti sono più articolati e trasversali alle varie competenze della amministrazione comunale: si tratta, insomma, dei pochi casi di "prevenzione integrata".

Si può quindi sinteticamente concludere che quando una amministrazione ha una filosofia di prevenzione integrata o sociale, rinvia tutto all'assessorato alle politiche sociali o al sindaco, altrimenti centra le attività sulla p.m. o su un assessorato specifico. In questi casi, la prevenzione sociale più tradizionale rimane fuori dal progetto sicurezza. Nella maggior parte dei casi, le strutture organizzative a cui si attribuisce la gestione del progetto per la sicurezza non erogano direttamente servizi, ma funzionano da strutture di coordinamento e di collegamento con uno o più settori della amministrazione comunale.

Consideriamo ora, nella successiva tabella 4, un'altra informazione interessante, che si collega in maniera abbastanza diretta a quella della distribuzione delle responsabilità tra amministratori e tecnici descritta in precedenza, e cioè la collocazione della struttura operativa che gestisce



Tabella 4 - Collocazione del progetto per la sicurezza all'interno della amministrazione.

In staff al sindaco	8
Presso un settore dell'amministrazione	12
Come settore a sé stante	1
Attivato con consulenze esterne	1
Altro tipo di struttura	1
Non risponde	5
Totale	28

il progetto, indipendentemente dalla sua dimensione, nei vari settori dell'amministrazione comunale.

5. QUALI PROBLEMI RIENTRANO NEI PROGETTI PER LA SICUREZZA?

Abbiamo infine cercato di verificare quali dei problemi che gli intervistati hanno indicato come rilevanti per la propria città sono stati considerati meritevoli di soluzione attraverso il progetto per la sicurezza. Le considerazioni che riportiamo di seguito anticipano in parte l'analisi delle azioni di prevenzione che verrà condotta nei capitoli successivi, con una differenza importante: in questo paragrafo gli intervistati ci indicano le tipologie di problemi che sono stati affrontati attraverso azioni di prevenzione e di sicurezza, che possono o meno far parte di un progetto complessivo. Nella analisi che condurremo successivamente, invece, verranno ricostruite le misure attivate, indipendentemente dai problemi.

La seguente tabella 5 riassume quindi i risultati della sezione del questionario n. 2 rivolta a ricostruire quali interventi fossero stati inseriti nei progetti per la sicurezza, in relazione ai problemi della città come sono stati elencati anche nel precedente paragrafo.

Le categorie di "problemi" che abbiamo costruito nella colonna di sinistra riprendono integralmente le dizioni usate nel questionario, oppure rappresentano una aggregazione di fenomeni che, nel questionario, vengono invece indicati separatamente. Sotto il termine criminalità predatoria abbiamo quindi compreso i fenomeni indicati nel questionario come "scippi, furti d'auto, furti in appartamento; sotto la voce "criminalità economica, organizzata e mafiosa" abbiamo

Tabella 5 - *Problemi della città, a seconda, o meno, che essi siano stati inseriti nel progetto di sicurezza.*

Tipologia di problema	Inserito nel progetto sicurezza	Non inserito nel progetto sicurezza	Totale
Criminalità "predatoria"	25	19	44
Criminalità economica, organizzata e mafiosa	31	30	61
"Soft crimes"	73	28	101
Inciviltà/vandalismi	33	7	40
Reati contro la P.A.	12	6	18
Violenze razziali	6	3	9
Molestie/violenze sessuali	13	4	17
Bande giovanili	7	3	10
Immigrazione clandestina	10	5	15
Degrado urbano	13	5	18
Totale	223	110	333

compreso i seguenti reati: riciclaggio, usura, intimidazioni mafiose, estorsioni, abusivismo commerciale, truffe. Sotto la voce *soft crimes*: spaccio di droga, tossicodipendenza, prostituzione, accattonaggio, zingari e nomadi, persona senza fissa dimora; sotto la voce "inciviltà" si comprendono gli atti vandalici, i danneggiamenti al patrimonio pubblico, i rumori molesti¹. La voce reati contro la P.A. comprende anche i fenomeni di abusivismo edilizio².

Questo riepilogo quantitativo mostra una evidente coerenza con le considerazioni espresse nelle interviste. Le amministrazioni locali concentrano quindi i loro sforzi innanzitutto sui "soft crimes". La consistenza degli interventi sulla criminalità economica e mafiosa si spiega con la rilevanza che questi problemi hanno nelle città del sud e conferma anche una tradizione ormai consolidata di attivismo delle autorità locali anche su questo particolare versante dell'insicurezza. Seguono, di nuovo in coerenza con quanto affermato nelle interviste, gli interventi relativi alla criminalità predatoria e alle inciviltà.

In proposito, ci sembra importante riportare una considerazione espressa dal ricercatore che ha realizzato la ricerca nella Regione Emilia-Romagna, relativa proprio alla difficoltà di capire cosa sia "dentro" e cosa stia "fuori" dai progetti per la sicurezza. Commentando il progetto per la sicurezza di Bologna, si afferma infatti che "accanto ad



una serie di attività e iniziative riconducibili in modo diretto ed esclusivo al progetto “Bologna sicura” ci sono una serie ‘attenzioni’ e articolazioni nelle politiche e nei programmi locali che derivano, che si collegano in modo deliberato al progetto sulla sicurezza. Risulta quindi difficile distinguere i confini fra quanto sta all’interno del progetto e quanto comunque rientra in una politica di intervento sui temi della sicurezza urbana. Non si tratta cioè di una ‘confusione’ di iniziative, ma di un intreccio, che rende complessa anche l’individuazione degli attori, delle competenze e delle risorse, per la natura volutamente trasversale di molte azioni, che coinvolgono strutture e agenzie diverse” (Fasol, 1999).



NOTE

(1) Abbiamo quindi considerato separatamente tipologie di fenomeni (*soft crimes*, inciviltà e vandalismi) che, nel loro insieme, danno contenuto al concetto di “disordine urbano”. V. ancora, in proposito Barbagli, 1999.

(2) Non è compresa in questa tavola una voce, quella relativa alle “zone poco illuminate”, che, pur compresa nel questionario tra i “problemi” che affliggono una città, si presentava scarsamente utile ai fini dell’analisi che stiamo qui conducendo.



Le attività di prevenzione: una premessa teorica

di *Rossella Selmini*

1. INTRODUZIONE

La ricognizione che abbiamo effettuato con questa ricerca ha rappresentato anche l'occasione per riordinare, sul piano teorico, le principali classificazioni e definizioni delle misure preventive.

Abbiamo ritenuto utile, quindi, far precedere la presentazione delle azioni censite attraverso la ricerca da una premessa che inquadri meglio alcuni concetti e che aiuti, poi, nel successivo tentativo di dare ordine alla grande varietà di azioni che le nostre città mettono in piedi per affrontare i problemi di sicurezza. Va innanzitutto precisato che il termine "azioni di prevenzione" che, qui e nei capitoli successivi utilizzeremo di frequente, fa riferimento all'insieme delle misure che possono contribuire sia alla riduzione di fenomeni dal punto di vista del loro obiettivo verificarsi, sia a quelle misure che incidono direttamente non sugli eventi oggettivi, ma sulle percezioni e sulle rappresentazioni dei cittadini. Come è noto, la definizione di azioni di prevenzione è riservata, in alcuni paesi e in particolare in Gran Bretagna, soltanto al primo tipo di misura e quindi la prevenzione è intesa come prevenzione degli eventi criminosi o delle inciviltà. Abbiamo invece qui privilegiato un concetto ampio di azioni di prevenzione, in grado quindi di comprendere anche misure che possono non presentare alcuna efficacia nella riduzione dei tassi di criminalità, ma che possono contribuire a ridurre le percezioni soggettive di insicurezza. Quando tali azioni si presentano continuative, coordinate, inserite in un discorso politico e istituzionale più ampio, esse danno corpo a quello che intendiamo per politiche di sicurezza.

Inoltre, si fa, ovviamente, esclusivo riferimento alle azioni di prevenzione che possono essere promosse dal sistema delle autonomie locali e precisamente dalle città capoluogo: una delimitazione che circoscrive alquanto il quadro delle misure possibili sul piano teorico.



2. LE PROSPETTIVE TEORICHE CHE STANNO ALLA BASE DELLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE

I vari interventi che andremo a descrivere nelle pagine successive si basano su orientamenti interpretativi dei fenomeni criminali diversi tra di loro: a grandi linee, infatti, se la prevenzione può intendersi, secondo una delle più recenti definizioni, come l'interruzione del meccanismo che produce un evento criminoso (Ekblom, 1996; Pease, 1997, 963), tale meccanismo causale può ricondursi a tre elementi di fondo: la struttura, la motivazione individuale e le circostanze. Nella prospettiva strutturale, la criminalità è il prodotto di condizioni sociali ed economiche e la prevenzione si intende quindi come attività che incide su tali cause di fondo. Quando invece si intende il crimine come prodotto della psiche umana, la prevenzione si concentra sull'intervento individuale, in modo da evitare, controllare o riabilitare gli autori reali o potenziali. Infine, in base alla terza prospettiva, si ritiene che la prevenzione possa attuarsi attraverso un intervento, anche minimo, sul contesto, fisico e sociale, in cui i reati si verificano e che la criminalità è quindi il risultato di una serie di circostanze combinate tra di loro, in cui sia le cause strutturali che quelle individuali, pur avendo un ruolo, rimangono marginali.

Queste tre grandi prospettive di fondo di interpretazione dei fenomeni criminali (e, conseguentemente, delle forme che la prevenzione può assumere) si articolano in una serie di teorie, o, più semplicemente, di approcci interpretativi, che costituiscono oggi il quadro di riferimento di base delle misure di prevenzione e delle politiche di sicurezza. Nelle pagine successive accenneremo ad alcuni di questi principali orientamenti, in modo da poter collocare le azioni di prevenzione in un quadro più ampio e da capire meglio come ogni forma di prevenzione possa essere ricollegata ad una – o più – “idee” su cosa è il fenomeno criminale. Per ovvie ragioni, la nostra rassegna delle varie posizioni teoriche sarà limitata ad aspetti descrittivi generali, non essendo qui possibile approfondire ulteriormente ognuna di queste teorie né scendere in valutazioni critiche.

Possiamo innanzitutto distinguere, in base a quanto appena detto, tra:

- ipotesi che concepiscono la criminalità come il risultato della circostanze della vita quotidiana le quali, come vedremo, sono la base essenziale della prevenzione situazionale;



- teorie basate sulle cause – individuali e sociali – dei fenomeni criminosi, che sono la base della prevenzione sociale;
- ed infine approcci teorici che combinano assieme entrambe le prospettive appena accennate, dando vita alla c.d. “prevenzione integrata”.

Le teorie del primo tipo, efficacemente definite come “criminologia della vita quotidiana” (Garland, 1996) sono costituite dalla *teoria dell’attività routinaria*, dalla *teoria dello stile di vita*, dalla *teoria della scelta razionale*.

La *teoria dell’attività routinaria* (Cohen e Felson, 1979) nasce principalmente come teoria esplicativa dei reati predatori, ma si estende successivamente ad altre forme di criminalità e si basa sull’idea che, perché si verifichi un reato, devono concorrere tre elementi: un autore motivato, un obiettivo adeguato, l’assenza di un “guardiano”. Le trasformazioni sociali ed economiche hanno accentuato la frequenza di situazioni in cui queste tre condizioni si verificano: per esempio, l’occupazione femminile ha favorito il fatto che le abitazioni restassero senza protezione, lo sviluppo economico incentiva la diffusione di beni di consumo facilmente “asportabili”, ecc. Questi obiettivi facili, risultato delle società del benessere, vengono etichettati sotto l’acronimo VIVA, con il quale si intende: alto Valore del bene, non facilmente accessibile a tutti, Inerzia, cioè scarsa attenzione del proprietario, basso Volume, cioè dimensioni e peso ridotti, Accesso, cioè facilità con cui il bene è “asportabile” (Pease, 1997, 966).

Altri elementi fondamentali da analizzare per spiegare gli eventi criminosi sono i comportamenti collettivi e gli stili di vita: per esempio le attività degli adolescenti o dei pendolari, i comportamenti delle famiglie, ecc.

La *teoria dello stile di vita* (Hindelang, Gottfredson, Garofalo, 1978) considera le variazioni nei tassi di vittimizzazione. Riprendendo alcuni aspetti delle attività di routine, in questa analisi diventano centrali il comportamento delle vittime, le loro abitudini, le loro caratteristiche sociali, anagrafiche, ecc.. Uno sviluppo ulteriore di questa filone di studi ha portato alle numerose e interessanti ricerche sulla vittimizzazione ripetuta o multipla, cioè sulle caratteristiche e i problemi di gruppi di persone che presentano una spiccata attitudine a subire più volte lo stesso o diversi tipi di reato.

La *teoria della scelta razionale* riporta l’attenzione sull’autore e parte dall’assunto della soddisfazione razionale dei bisogni come elemento che motiva il comportamento criminoso. Ciò comporta, per l’autore,



assumere decisioni in un quadro in cui, però, la volontà può essere condizionata da circostanze di tempo, di luogo, di disponibilità di informazioni, ecc. (Clarke e Cornish, 1985). La razionalità dell'autore, quindi, è limitata dalle opportunità del caso concreto. I sostenitori di questo approccio hanno condotto numerose ricerche sugli autori, che hanno consentito di conoscere interessanti aspetti della scelta di commettere un reato e, pertanto, hanno favorito l'elaborazione di strategie di contrasto a queste scelte¹.

Contrapposte a queste interpretazioni del fenomeno criminale, troviamo le *teorie eziologiche*, che, nel loro insieme, rappresentano invece l'orientamento più tradizionale e consolidato, dal positivismo in poi, alla spiegazione della criminalità in base alle cause. Queste ultime possono consistere in un deficit biologico, o dello sviluppo individuale, o in condizioni di vita disagiate, in ambienti familiari e sociali compromessi, ecc. Si tratta di approcci ben noti, che hanno costituito la base di tanti interventi di carattere sociale, nel passato e ancora oggi, e sulle quali non è necessario soffermarsi ulteriormente.

Un cenno finale meritano invece approcci, in Italia ancora poco conosciuti, che combinano elementi sia delle varie teorie delle opportunità, sia delle teorie eziologiche e che stanno alla base di numerose strategie preventive tipiche delle "nuove" forme della prevenzione. Mi riferisco in particolare alle *teorie ecologiche* e al c.d. *realismo criminologico*.

Nelle prime rientrano approcci diversi, che vanno da quello della Scuola di Chicago alle teorie dello "spazio difendibile". L'elemento che accomuna queste teorie è l'importanza assegnata all'ambiente, nei suoi aspetti sociali e fisici. Se per la Scuola di Chicago sono rilevanti la dimensione sociale e gli elementi di disorganizzazione comunitaria, che provocano un crollo del controllo sociale informale e il diffondersi di conflitti non regolati, per le teorie che privilegiano l'elemento fisico la questione centrale è la configurazione del territorio e quindi gli aspetti della progettazione architettonica e urbanistica. Rientrano in questo filone di studi sia le analisi che privilegiano gli aspetti difensivi delle aree residenziali private, sia quelli che aggiungono all'aspetto strettamente fisico del territorio le variabili di tipo sociale, l'attenzione allo spazio pubblico e il recupero della vita di comunità. L'idea di fondo è, in ogni caso, quella che l'architettura moderna e la progettazione urbanistica hanno contribuito a ridurre le naturali risorse di controllo



informale delle comunità e favorito invece l'espandersi delle opportunità criminali.

Il "realismo criminologico" rappresenta una corrente di pensiero il cui nucleo centrale è la constatazione che la criminalità rappresenta un fenomeno reale ed essa va presa seriamente in considerazione. Si distinguono, al suo interno, due orientamenti marcatamente diversi sul piano ideologico: il realismo criminologico di sinistra e il realismo criminologico di destra.

Il primo nasce dalla crisi della criminologia critica e della sociologia della devianza in Gran Bretagna, e si diffonde attorno alla metà degli anni '80. Già in precedenza, tuttavia, erano apparsi segnali importanti di questa riflessione critica, ben espressi da queste considerazioni anticipatrici della nascita della corrente del *Left realism*:

"Non è realistico dire che il problema di un crimine come quello dello scippo sia solo il problema di una classificazione sbagliata e del conseguente allarme sociale che ne deriva. Se scegliamo di accogliere questa posizione liberal, noi lasciamo terreno libero per le campagne conservatrici in favore della legge e dell'ordine; infatti, per quanto le argomentazioni dei conservatori siano esagerate e distorte, la realtà della criminalità nelle strade può essere la realtà della sofferenza umana e delle sventure personali" [Young, 1975, 89].

Una criminologia realista si basa quindi su questi punti di fondo: la criminalità è problema reale, che procura sofferenze e disagi soprattutto alla parte più svantaggiata della popolazione; le vittime appartengono spesso agli strati più marginali o alla classe lavoratrice e rappresentano una categoria sociale molto vulnerabile; le loro paure hanno spesso un fondo razionale, ma anche nei casi in cui esse non siano dimostrate oggettivamente, vanno tenute in considerazione; la ricerca, basata in particolare sulle indagini di vittimizzazione, è fondamentale per capire e affrontare i problemi della criminalità [Young, 1986, 407 ss.].

Nella sua versione c.d. "di destra" si accentuano gli aspetti di gestione tecnocratica (si parla anche, infatti, di "criminologia amministrativa") dei fenomeni criminali e le azioni di tipo dissuasivo.

Pur essendo un fenomeno essenzialmente angloamericano, si trovano adattamenti di questa impostazione teorica in molti altri paesi, ed anche, sicuramente, in Italia, dove i principi del realismo criminologico (in particolare nella sua versione "di sinistra") apparvero per la prima volta



nel 1986, sulla rivista “Dei delitti e delle pene” grazie all’articolo, già citato di Jock Young. Il saggio suscitò un certo interesse soltanto in ambito accademico, ed esclusivamente tra i criminologi critici. Nella successiva diffusione delle politiche di sicurezza, questi principi hanno assunto, invece, una rilevanza determinante, soprattutto grazie al fatto che essi sono stati ripresi e divulgati dal progetto “Città sicure” e dalle prime amministrazioni locali che hanno intrapreso programmi per la sicurezza.

3. DALLA PREVENZIONE PENALE ALLA ‘NUOVA’ PREVENZIONE

La caratteristica saliente della prevenzione, per come essa è intesa negli ultimi decenni, è il suo svincolarsi gradualmente dallo scopo della pena e il suo ingresso all’interno di altre politiche pubbliche diverse da quelle penali in senso stretto. La prevenzione si frammenta così in una serie di attività, strategie e pratiche che, per differenziarsi dalla prevenzione penale, vengono connotate da alcuni aggettivi: “nuova” prevenzione [Pavarini, 1994; Baratta, 1993], prevenzione “moderna” [Sack, 1997, 157] o, ancora, prevenzione “funzionale” [Gilling, 1994], prevenzione “amministrativa”.

L’elemento ricorrente nelle definizioni di prevenzione è quindi la sua estraneità al sistema penale. Secondo van Dijck e de Ward [1991, 483] due autori ai quali si deve una delle più note definizioni della prevenzione, essa deve essere intesa, infatti, come “l’insieme di tutte le iniziative, pubbliche e private, diverse da quelle che rappresentano un’applicazione della legge penale, finalizzate alla riduzione dei danni provocati da atti definiti come criminali dallo Stato”. In questa accezione la prevenzione è sì una attività esterna al sistema penale, ma si rivolge ad eventi penalmente rilevanti, mentre secondo la definizione a tutt’oggi più diffusa e condivisa essa riguarderebbe anche forme di inciviltà e di disordine non qualificate necessariamente come illeciti. Così, secondo Robert [1991, 14] la prevenzione è l’insieme delle strategie orientate a diminuire la frequenza di certi comportamenti, siano o meno essi considerati punibili dalla legge penale, attraverso l’uso di strumenti diversi da quelli penali. Quest’ultima è indubbiamente la definizione di prevenzione più condivisa, in particolare nei paesi dell’Europa latina e centrale.

L’estraneità al sistema penale, comporta, in primo luogo, che al modello concettuale passivo e indiretto della prevenzione penale si sostituisca una forma di prevenzione diretta e pro-attiva [Sack, 1997, 168].



Secondariamente, essa significa che i soggetti responsabili della prevenzione cambiano in maniera radicale: non più – o, perlomeno, non soltanto – gli organi penali dello Stato, ma nuovi attori quali gli enti locali (Comuni, Regioni, polizie locali) i servizi sociali, il volontariato, le imprese private (vigilanza e sistema assicurativo) i comuni cittadini.

L'estraneità delle agenzie penali richiede però qualche precisazione: si ritiene infatti che mentre la polizia sia una istituzione che possa – anzi, debba – adottare a pieno titolo strategie preventive (ed effettivamente così è in numerosi contesti) resterebbero escluse, secondo alcuni [van Dijk e de Ward, 1991, 483] le agenzie deputate all'investigazione dei reati, l'apparato giudiziario in genere e il sistema sanzionatorio².

Insieme ai promotori, anche i destinatari principali della prevenzione cambiano: non più gli autori, quanto le vittime, reali o potenziali o, in senso ancora più generale, la comunità intera.

Infine, cambiano anche le modalità con cui i soggetti responsabili della prevenzione devono operare concretamente: la prevenzione, infatti, contrariamente alle politiche preventive penali, privilegia interventi condotti, attraverso varie forme di collaborazione, da più soggetti e, soprattutto, deve essere in grado di avvicinare promotori e destinatari degli interventi. Essa si rivolge infatti, in prevalenza, a problemi locali, con soluzioni locali.

4. CLASSIFICAZIONI DELLA PREVENZIONE

Nell'ultimo trentennio è stato compiuto, in ambito scientifico, un considerevole sforzo per arrivare ad una definizione concettuale rigorosa della prevenzione e per raggiungere una soddisfacente classificazione dell'insieme delle azioni che possono esservi ricomprese. Tuttavia, come vedremo, questi tentativi hanno portato spesso ad esiti poco soddisfacenti e, per ammissione di molti, la prevenzione continua a restare un concetto alquanto vago e nebuloso. Nelle pagine successive cercheremo comunque di dar conto di questo sforzo e di individuare le principali tipologie di prevenzione.

Una delle distinzioni tra le varie azioni preventive che ha avuto più fortuna è quella tra azioni di prevenzione *primaria*, *secondaria* e *terziaria*. La prima è diretta a eliminare o ridurre le condizioni criminogene presenti in un contesto fisico o sociale, quando ancora non si sono manifestati segnali di pericolo. La seconda comprende tutte le misure rivolte a gruppi a rischio di criminalità; la terza interviene quando un evento criminale è già stato commesso, per prevenire



ulteriori ricadute [Brantingham e Faust, 1976]. Secondo gli autori che per primi hanno avanzato questa tripartizione, la prevenzione primaria rappresenta la forma ideale della prevenzione, perché si rivolge alla eliminazione di tutti i fattori criminogeni presenti nella società, mentre la prevenzione terziaria risulta la meno soddisfacente sul piano preventivo, perché caratterizzata da misure reattive, in buona parte tipiche del sistema penale (mentre, come si è detto, tutti gli sforzi di classificazione degli ultimi vent'anni cercano gli elementi di estraneità dal sistema penale stesso).

Questa distinzione originaria viene arricchita da van Dijck e de Ward [1991], che introducono due nuovi aspetti: le vittime di reato e il contesto in cui si interviene. Viene così individuato una schema più complesso che distingue tra azioni preventive primarie, secondarie e terziarie che siano orientate alle *vittime*, agli *autori*, o al *contesto*. Van Djik e de Ward elaborano, in base a queste considerazioni, un prospetto delle azioni preventive che ha avuto – ed ha tuttora – molta fortuna e che viene presentato di seguito.

Tabella 1 - *Tipologie di azioni preventive secondo van Dijck e de Ward (1991).*

Destinatari	Fase di sviluppo del problema		
	Primaria	Secondaria	Terziaria
Autori	1	2	3
Contesto	4	5	6
Vittime	7	8	9

Le nove tipologie di misure individuate vengono meglio chiarite da questi esempi, secondo la elencazione proposta dagli stessi autori:

1. PREVENZIONE ORIENTATA ALL'AUTORE

- 1.1 – *prevenzione primaria orientata all'autore*: vi rientrano misure quali la socializzazione, gli interventi educativi, le politiche per la famiglia e sociali in genere. Esempi concreti sono: le campagne educative contro il vandalismo o per favorire il rispetto delle norme (cioè che in Italia si definisce come educazione alla legalità), i programmi di protezione per l'infanzia, le campagne contro il bullismo, ecc.



- 1.2 – *prevenzione secondaria orientata all'autore*: comprende i programmi preventivi finalizzati ad evitare l'ulteriore sviluppo di "tendenze" o predisposizioni alla criminalità e alla devianza nei gruppi c.d. a rischio. Esempi concreti sono rintracciabili nelle varie misure di prevenzione della devianza giovanile, quali gli interventi formativi e per l'impiego, il sostegno psicologico ai giovani e alle famiglie in difficoltà, ecc.
- 1.3 – *prevenzione terziaria orientata all'autore*: comprende gli interventi finalizzati ad evitare la recidiva e attuati dal sistema correzionale o sociale, attraverso, per esempio, i servizi riabilitativi, la formazione per ex detenuti, il trattamento medico, l'aiuto all'impiego, il *counselling*, ecc. In questo caso troviamo quindi anche misure tipiche del sistema penale.

2. PREVENZIONE ORIENTATA ALLA SITUAZIONE

- 2.1. – *prevenzione situazionale primaria*: comprende l'insieme delle misure finalizzate a intervenire sul contesto, rendendo più difficile il compimento di reati e/o migliorando il senso di sicurezza. Esempi concreti sono le varie forme di protezione dei beni di tipo tecnologico e le misure architettoniche e urbanistiche.
- 2.2 – *prevenzione situazionale secondaria*: è rivolta ai contesti considerati " a rischio" di criminalità e consiste in misure architettoniche e di difesa passiva, quali i "programmi di sorveglianza del vicinato";
- 2.3 – *prevenzione situazionale terziaria*: si rivolge ai c.d. "hot spots" delle città, cioè alle aree dove la criminalità, la devianza o le inciviltà sono fenomeni ormai consolidati. Gli interventi possibili sono, tra i tanti: il controllo di polizia, il controllo delle licenze sugli esercizi pubblici, la dislocazione intenzionale, cioè la concentrazione voluta di alcuni fenomeni o comportamenti in aree precise della città, come avviene nel caso dei quartieri dedicati all'esercizio della prostituzione.



3. PREVENZIONE ORIENTATA ALLE VITTIME

- 3.1 – *Prevenzione primaria orientata alle vittime*: comprende interventi di carattere generale quali le campagne informative sulla criminalità rivolte alla popolazione.
- 3.2 – *prevenzione secondaria orientata alle vittime*: comprende azioni orientate ai gruppi che presentano un rischio di vittimizzazione più elevato, quali, per esempio, i corsi di autodifesa per donne, le misure di protezione specifiche per gli anziani.
- 3.3 – *prevenzione terziaria orientata alle vittime*: riguarda gli interventi verso coloro che hanno già subito un reato e comprende pertanto misure di sostegno, economico, psicologico, o di altro genere, alle vittime.

Di recente, la distinzione originaria tra prevenzione primaria, secondaria e terziaria è stata criticata sotto diversi punti di vista. Poco utile, secondo alcuni, sul piano operativo [Ekblom, 1996, 1; Graham e Bennet, 1995, 6] secondo altri essa è criticabile anche sul piano teorico, perché fa riferimento a modelli concettuali finalizzati all'intervento sulle patologie fisiche e non sulla criminalità [Tonry e Farrington, 1995]. Per questi studiosi le politiche preventive dovrebbero concentrarsi invece sulla differenza esistente tra i diversi reati, i diversi autori, le diverse ragioni che portano all'atto criminale e suddividersi così in prevenzione *situazionale*, prevenzione *dello sviluppo* e prevenzione *comunitaria*. Della prima e della terza si parlerà, per la loro rilevanza, nei paragrafi successivi; quanto alla seconda tipologia, essa si basa sull'idea che le attività criminali sono determinate dai modelli comportamentali e dalle attitudini apprese dall'individuo nel suo sviluppo ed è su questi fattori di rischio che si deve precocemente intervenire [Tremblay e Craig, 1995]. Si tratta, sostanzialmente, dell'approccio individuale alla prevenzione sul quale non ci soffermeremo per la scarsa rilevanza che esso ha nella azioni di prevenzioni riscontrabili oggi nel panorama italiano.

Sempre nel tentativo di superare la classificazione tradizionale tra prevenzione primaria, secondaria e terziaria, alcuni autori hanno cercato di individuare altre forme ancora di classificazione, a cui



accenniamo per completezza, ma ricordando che esse sono rimaste, sostanzialmente, oggetto di dibattito accademico.

Sulla base di un'analisi di programmi preventivi realizzati in Belgio negli anni '80, Walgrave e de Cauter [1986] analizzano criticamente una classificazione basata sulla distinzione tra il *momento* in cui interviene l'azione preventiva (prima, durante o dopo l'evento indesiderato), il *focus* dell'intervento preventivo (i comportamenti dei soggetti o la modifica del contesto sociale) e l'*orientamento* difensivo (sui sintomi) oppure offensivo (sulle cause).

Ekbloom [1996] partendo dalla sua sintetica definizione di prevenzione – quale intervento nel meccanismo che produce un evento criminale – individua cause prossime e cause remote dell'evento stesso e distingue tra metodi preventivi che incidono su alcuni elementi delle cause prossime, (alterandoli, rimuovendoli, eliminandoli) o sulle motivazioni del potenziale autore di reato. Tali motivazioni possono essere “corrette” con un intervento precoce sul soggetto, oppure sulle circostanze della sua vita attuale.

Come è ben evidente, tutte queste ipotesi di classificazione – ed anche quella che verrà descritta nelle pagine immediatamente successive – riprendono le tre prospettive di fondo che sono state indicate all'inizio del paragrafo, e si distinguono per l'accentuare l'una o l'altra di esse: per esempio, quella strutturale a scapito di quella sulle circostanze, come nella distinzione di Walgrave e de Cauter, o per la prevalenza accordata al momento in cui la prevenzione interviene o ai destinatari. Tuttavia, come molto spesso succede nei tentativi di classificazione, esse presentano elementi di insoddisfazione, in primo luogo perché, in molti casi, esiste un'area grigia di sovrapposizione tra misure che teoricamente possono rientrare in diversi approcci. Si pensi, per esempio, ai programmi di sorveglianza del vicinato, che vengono elencati da van Dijk e de Ward come rientranti sia nella prevenzione situazionale secondaria che nella prevenzione secondaria orientata alle vittime. Inoltre, molti degli interventi orientati all'autore sono anche interventi orientati alla vittima (una ambiguità che nasce dalla difficoltà concettuale a distinguere tra prevenzione della criminalità e prevenzione della vittimizzazione), oppure vi sono misure che sono difficilmente collocabili in queste categorie. Un caso significativo è quello dei programmi di mediazione tra autori e vittime, che possono considerarsi contemporaneamente rivolti alla prevenzione della recidiva, per l'effetto che questa forma di soluzione dei conflitti può produrre sull'autore, sia una forma di assicurazione e di sostegno alla vittima.



Nei prossimi paragrafi ci soffermeremo sulla prevenzione *situazionale* e sulla prevenzione *sociale*, cioè sui modelli preventivi oggi più diffusi e condivisi, e sulla prevenzione *comunitaria*, un insieme di attività di notevole rilievo, ma la cui autonomia concettuale dalle due tipologie precedenti non è sempre ben evidente, né condivisa. Va però considerato che, nel dibattito europeo, si dà grande enfasi alla capacità di riunire in un unico programma tutte e tre le tipologie di prevenzioni considerate, in modo da produrre un'azione preventiva c.d. integrata.

5. LA PREVENZIONE SITUAZIONALE

L'idea che intervenire sul contesto, anche con piccoli accorgimenti, possa avere un effetto riduttivo sui fenomeni criminosi o sulla vittimizzazione sta alla base della prevenzione situazionale. Al suo interno troviamo una serie di misure che si indirizzano quindi a specifiche forme di criminalità attraverso l'intervento sull'ambiente circostante, in modo da ridurre le opportunità e da aumentare i rischi per i potenziali autori [Clarke, 1983; 1995]. Questa strategia trova i suoi presupposti nella teoria delle opportunità, e in particolar modo nella combinazione tra le teorie dell'"attività routinaria", dello stile di vita della vittima e della "scelta razionale", che abbiamo descritto nel precedente paragrafo. La prevenzione situazionale si basa infatti sul presupposto che la criminalità non è tanto il frutto di una predisposizione individuale, quanto di fattori che creano o favoriscono le opportunità criminose (abitudini e stili di vita delle potenziali vittime, caratteristiche fisiche dell'ambiente, assenza di controlli) e di autori razionalmente motivati [Clarke, 1983]. All'interno della prevenzione situazionale troviamo misure molto varie, che possono distinguersi, secondo uno schema recentemente elaborato da Clarke [1995, 108] in queste tipologie³:

- *Tecniche che aumentano le difficoltà per il potenziale autore*, tra le quali si includono le misure di *target hardening*, cioè l'utilizzo di barriere fisiche o di materiali che rendono difficile l'azione criminosa o vandalica; il controllo degli accessi agli edifici; le misure di allontanamento e di dissuasione; il controllo sugli strumenti utilizzati per il reato, come le armi o le carte di credito;
- *Tecniche che aumentano il rischio per il potenziale autore*, quali tutte le misure di sorveglianza (formale, informale, naturale, o affidata a soggetti specifici, quali portieri, parcheggiatori, conducenti di mezzi pubblici, ecc.) oltre che sui soggetti, anche sugli oggetti (per esempio, il controllo dei bagagli negli aeroporti);



– *Tecniche che rendono impossibile o riducono seriamente i vantaggi dell'attività criminosa o vandalica: la rimozione dell'obiettivo (per esempio, l'utilizzo di autoradio estraibili); i meccanismi di identificazione dei beni, che ne rendono difficile l'utilizzo da parte di altri, come la registrazione degli autoveicoli; varie misure di "dissuasione morbida" dal vandalismo (l'esempio più noto è la rapida riparazione delle cabine telefoniche danneggiate); infine, l'introduzione di norme e procedure – di carattere amministrativo – che chiariscono i confini tra comportamenti accettabili e non.*

L'insieme di queste tecniche è stato riassunto da Clarke in una tavola riepilogativa, che viene riportata di seguito.

Tabella 2 – *Classificazione delle tecniche di prevenzione situazionale secondo Clarke (1995).*

TECNICHE CHE AUMENTANO LO SFORZO	TECNICHE CHE AUMENTANO I RISCHI	TECNICHE CHE RIDUCONO I GUADAGNI
1. Obiettivi più difficili (<i>target hardening</i>)	5. <i>Screening</i> delle entrate e delle uscite	9. Rimozione dell'obiettivo
2. Controllo degli accessi	6. Sorveglianza formale	10. Identificazione dei beni
3. "Sviare" gli autori	7. Sorveglianza di soggetti particolari	11. Rimozione delle "tentazioni"
4. Controllo degli strumenti che facilitano i reati	8. Sorveglianza naturale	12. Regolamentazioni amministrative



6. LA PREVENZIONE SOCIALE

La prevenzione sociale comprende tutte le misure che hanno per obiettivo l'eliminazione o la riduzione dei fattori criminogeni. Essa si fonda su una teoria eziologica della criminalità e si propone quindi di intervenire sulle cause sociali, attraverso programmi di intervento a carattere generale [Robert, 1991, 16], in grado di intervenire o modificare le motivazioni che spingono alla criminalità [Gilling, 1997,5]. Secondo alcuni, la prevenzione sociale non è un'azione specifica o una delle tante modalità di prevenzione, ma una politica globale orientata al benessere sociale che attraversa tutti i settori delle politiche amministrative [Walgrave e de Cauter, 1986; Peyre, 1986]. Altri autori accentuano l'aspetto di sviluppo sociale che si ritiene stia a fondamento di queste politiche, il cui compito è quindi quello di studiare l'origine e la riproduzione delle ineguaglianze responsabili dei "contesti svantaggiati", per superarle [Hastings, 1998, 117]. Tonry e Farrington [1995] come abbiamo visto, intendono la prevenzione sociale come la combinazione di un'azione individuale verso il potenziale autore (la c.d. *developmental prevention*) e di misure basate sulla trasformazione delle condizioni sociali della comunità, la c.d. *community crime prevention*. Altri ancora intendono la prevenzione sociale come l'insieme delle misure di carattere collettivo, o come l'insieme delle misure estranee al sistema della giustizia penale.

Si tratta di una forma di prevenzione che rimane orientata prevalentemente all'autore di reato, visto però non in una prospettiva individuale, ma in un contesto generale. Diventa quindi difficile distinguere concettualmente questi approcci dalle tradizionali politiche assistenziali e sociali adottate nei paesi occidentali.

Le aree di intervento della prevenzione sociale, secondo gli autori di una delle più recenti rassegne di programmi sulla prevenzione [Graham e Bennet, 1995] sono: la politica urbanistica (recupero del degrado urbano, politica degli alloggi, ecc.); le politiche sanitarie; le politiche per la famiglia; le politiche educative; le politiche per il lavoro; le politiche di integrazione sociale in generale.

Rientrano quindi nella prevenzione sociale una vasta gamma di misure che però, nell'esperienza europea e nord-americana, sono dirette soprattutto verso i giovani o comunque verso gruppi ritenuti marginali o vulnerabili.



7. LA PREVENZIONE COMUNITARIA

Il concetto di prevenzione comunitaria è alquanto controverso: secondo un orientamento diffuso, esso non rappresenta una tipologia autonoma di prevenzione, ma racchiude interventi che appartengono alla prevenzione sociale o a quella situazionale. Secondo altri, al contrario, essa si differenzia da queste strategie preventive e consisterebbe in un insieme di “azioni orientate all’intervento sulle condizioni sociali che stanno alla base della criminalità in una comunità residenziale data” [Hope, 1995, 21]. Il suo carattere distintivo sta comunque nel fatto che essa, indipendentemente dalle tecniche adottate, viene attuata da agenzie estranee al sistema penale, e, più precisamente, dalla comunità attraverso i suoi gruppi e le sue organizzazioni.

All’interno della prevenzione comunitaria si distinguono tre diversi approcci [Graham e Bennet, 1995, 71 ss.]:

- *organizzazione della comunità*, basata sulla mobilitazione dei residenti a fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale, soprattutto nei confronti della devianza giovanile;
- *difesa della comunità*, attraverso varie forme di autotutela dei cittadini o strategie difensive di carattere urbanistico e architettonico;
- *sviluppo della comunità*, che comprende misure diverse tra di loro ma comunque indirizzate alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi⁴.

Altri distinguono diverse tipologie di risposta comunitaria alla criminalità a seconda delle strategie adottate: troviamo così azioni di evitamento contrapposte ad azioni di mobilitazione; azioni individuali contrapposte ad azioni collettive, oppure, ancora, attività di autoprotezione dalla vittimizzazione, attività di protezione di propri beni, attività di difesa della propria area residenziale (a seconda, quindi, di quale è l’oggetto specifico di tutela della prevenzione comunitaria).

Infine, secondo alcuni, il concetto di prevenzione comunitaria comprende in buona parte – o addirittura coincide con – l’insieme delle attività di controllo della polizia a stretto contatto con i cittadini o in aree geografiche ben definite, cioè quella che nella terminologia angloamericana è definita come *community policing*.



NOTE

- (1) Per un interessante tentativo in tal senso, v. l'unica indagine italiana condotta, anche a questo fine, da M. Barbagli [1995].
- (2) Sul ruolo della polizia nella prevenzione si rinvia in particolare a Berkmoes e Bourdoux [1986], mentre per lo spazio che alcuni strumenti di giustizia informale, quali la mediazione e la compensazione, potrebbero trovare nei programmi preventivi, v. Robert [1991, 14].
- (3) Altre dettagliate classificazioni della prevenzione situazionale, che riprendono questo schema di fondo, in Berkmoes e Bourdoux [1986]; Graham e Bennet [1995]; Bandini *et al.* [1991]. Per una critica a queste tecniche, ed in particolare al loro concentrarsi sui sintomi dell'azione criminale e all'effetto di "dislocazione" dei fenomeni in altre aree, v. invece, tra i tanti, Johnston e Shapland [1997, 51 ss.].
- (4) Accurate rassegne di queste tipologie di programmi – insieme ad approfondimenti teorici sulla prevenzione comunitaria – si trovano in Hope [1995]; Graham e Bennet [1995]. Sul concetto di comunità e sul suo ruolo nella prevenzione v. anche Crawford [1997] e Rosenbaum [1986].



Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane

di Rossella Selmini

1. PREMESSA

Le classificazioni che abbiamo riportato nel capitolo precedente provocano un indubbio disorientamento, al punto da far pensare che sia probabilmente impossibile giungere ad una soddisfacente classificazione delle tipologie di prevenzione. Si riconfermano infatti la vaghezza del concetto e la sua difficoltà ad essere espresso in categorie definite. Molte delle classificazioni proposte presentano evidenti sovrapposizioni, come si è già detto, o adottano uno schema concettuale di classificazione non coerente, che per una tipologia considera prevalente l'attore che promuove l'azione, per un'altra le tecniche, per un'altra ancora gli obiettivi da raggiungere, ecc.

Tuttavia, proprio questa estrema elasticità del concetto, che consente di ricomprendere al suo interno una varietà notevole di misure e di strategie, se rende la prevenzione scientificamente molto problematica, ne evidenzia anche la grande utilità sul piano politico [Gilling, 1997, 9]. Qui entra in gioco un altro aspetto, da considerare attentamente: l'attività selettiva operata da chi ha la responsabilità della prevenzione e quindi la possibilità di definire cosa è prevenzione e cosa non lo è, favorita proprio dall'ambiguità del concetto. La selezione delle azioni di prevenzione, operata essenzialmente dal sistema politico, è un aspetto fondamentale per capire priorità e scelte più generali rispetto alle politiche della sicurezza. Molte pratiche e molte strategie, se pensiamo alle definizioni descritte nelle pagine precedenti, si prestano ad essere considerate attività preventive, ma non tutte sono necessariamente considerate tali quando dall'analisi della letteratura scientifica passiamo a considerare la prassi della prevenzione. In ciò consiste la differenza tra l'aspetto oggetto della prevenzione e l'interpretazione soggettiva che ne danno i *policy makers*, gli amministratori, la polizia, i gruppi organizzati di cittadini, ecc, cioè i vari attori della prevenzione. In questa interpretazione



l'etichetta di azione di prevenzione viene riservata a quelle strategie che hanno avuto il loro riconoscimento nell'arena politica [Gilling, 1997, 8].

Queste considerazioni ci introducono all'esame delle azioni di prevenzione censite nella nostra ricerca, che rappresentano l'oggetto centrale di questa parte del rapporto. La ricostruzione che presentiamo si basa infatti su una selezione prevalentemente soggettiva: il questionario prevede infatti una lunga elencazione di attività, tale da ricoprire una vasta gamma di azioni preventive, ma la selezione è stata fatta dagli amministratori e dai responsabili intervistati. Essa è quindi condizionata, oltre che dai criteri di selettività politica a cui abbiamo accennato in precedenza, anche da alcune variabili di carattere strettamente individuale (la formazione dell'intervistato, la sua "idea" di cosa è la prevenzione, ecc.). Potremmo quindi affermare che quella che segue non è una rappresentazione oggettiva delle nuove strategie di prevenzione applicate in Italia, ma è quello che chi ha la responsabilità, politica e/o tecnica, di questi nuovi programmi ritiene essere una attività di prevenzione finalizzata alla sicurezza. Le azioni sono state ricostruite attraverso la scheda 2 e la scheda 3 (riportate negli allegati).

Nelle pagine che seguono, ed anche come conseguenza della complessità di classificazione della prevenzione a cui abbiamo fatto più volte riferimento, si è ritenuto utile adottare categorie semplificate e distinguere le varie tipologie a partire dagli obiettivi prioritari che l'azione deve perseguire. Distingueremo così tra *l'obiettivo di intervenire sull'effetto* di un problema, e *l'obiettivo di intervenire sulle cause*. Di fatto, quindi, la distinzione principale che utilizzeremo è quello tra prevenzione situazionale e prevenzione sociale, all'interno delle quali indicheremo ulteriori distinzioni basate su ulteriori specifici obiettivi e sul tipo di tecniche utilizzate per attuare l'azione.

2. FORME E STRUMENTI DELLA PREVENZIONE SITUAZIONALE NELLE CITTÀ ITALIANE

Vengono di seguito descritti gli interventi avviati nelle città italiane con l'obiettivo principale di intervenire sulle circostanze, sul contesto e sugli effetti provocati da forme di disordine o di criminalità. La prima considerazione da fare è che la prevenzione situazionale ha una notevole e crescente diffusione nei programmi preventivi delle città italiane e che le amministrazioni comunali hanno cercato di individuare, all'interno delle loro competenze, degli spazi per questa tipologia di prevenzione.



Gli strumenti principali utilizzati dai Comuni per attuare queste misure sono la polizia municipale e l'adozione di provvedimenti amministrativi in funzione dissuasiva. Riprendendo la classificazione adottata da Clarke, consideriamo innanzitutto quelle misure che hanno l'obiettivo di aumentare i rischi delle attività criminose. Tra queste, la più diffusa è la *sorveglianza formale*, che viene intensificata attraverso:

- 1) la diversa distribuzione e riorganizzazione delle polizie municipali nello spazio e nel tempo: per esempio, l'istituzione di pattugliamenti notturni e di distaccamenti mobili o la concentrazione in aree precise della città. In alcune città, per la verità poco numerose, anche l'istituzione del vigile di quartiere viene direttamente finalizzata all'aumento della sorveglianza, ma nella maggior parte dei casi a questa figura vengono attribuiti principalmente compiti "misti", e comunque non riconducibili esclusivamente a compiti di vigilanza. Per questo motivo, alla questione del vigile di quartiere verrà dedicato, successivamente una analisi a sé (v. paragrafo 5).
- 2) la collaborazione con le forze dell'ordine per il controllo del territorio: in numerose città esistono consolidate forme di collaborazione tra la polizia locale e le altre forze di polizia, collaborazione che pare superare notevolmente, nella prassi quotidiana, quella separazione a livello istituzionale che, almeno fino a qualche anno, era piuttosto forte e che ha portato alla necessità di stipulare accordi formali di collaborazione tra Comuni e Prefetture. L'affermazione frequente della organizzazione di pattugliamenti misti per il controllo del territorio, di forme di alternanza nei turni di vigilanza, cioè le due principali modalità di concreta collaborazione tra forze locali e statali di polizia dimostrerebbe invece, che nella prassi quotidiana avanzano, spesso in maniera anche poco visibile, forme di collaborazione impensabili qualche anno fa. Si tratta di un aspetto interessante e che meriterebbe un approfondimento di ricerca, in grado di chiarire meglio se e quanto questo crescente attivismo in attività preventive congiunte modifica culture, saperi, modalità di azione, sia per le polizie locali che per quelle nazionali. Sulla maggiore efficacia della sorveglianza congiunta, concordano in molti, e la motivazione è ben riassunta in questa affermazione di un assessore intervistato: "il vigile conosce molto bene gli ambienti e le strade di una città, il carabiniere o la polizia sono tradizionalmente preposti ad un'azione repressiva più accorta e puntigliosa".



3) la professionalizzazione della polizia municipale. L'impressione che si ricava dai risultati della ricerca è la crescente specializzazione della polizia locale sui temi della prevenzione, intesa, qui, come prevenzione finalizzata all'aumento della sorveglianza a fini deterrenti. Sembra sempre più diffusa l'idea, da parte di chi ha responsabilità politiche, ma anche degli stessi comandanti dei corpi, che la p.m. possa giocare un ruolo determinante nell'attività preventiva, professionalizzandosi su tecniche preventive e modalità d'azione ancora poco conosciute. Questa specializzazione potrebbe essere favorita dal graduale allontanamento della p.m. da compiti di controllo del traffico e della sosta, che, in alcuni città, è affidata in parte agli "ausiliari del traffico". Vediamo alcuni esempi di queste forme di specializzazione:

- la costituzione di "nuclei di pronto intervento" specializzati nell'intervento su emergenze stagionali o legate a particolari caratteristiche della città, o ad eventi, ecc.;
- la costituzione di gruppi specializzati su problematiche particolari. Tra le ipotesi più ricorrenti troviamo: squadre antiscippo, squadre anti-borseggio, squadre anti-truffa, squadre per la tutela del patrimonio artistico, squadre per il controllo del commercio abusivo, squadre per il controllo della prostituzione; squadre specializzate nel controllo delle tifoserie violente; squadre specializzate nel controllo dell'immigrazione clandestina;
- un'altra forma di specializzazione finalizzata all'aumento della sorveglianza è rappresentata dalla costituzione di una sezione di polizia scientifica o comunque di gruppi particolarmente preparati nell'attività investigativa.

Va infine ricordato che, tuttavia, la polizia municipale non è utilizzata soltanto a finalità di prevenzione situazionale. Esistono infatti alcuni casi, certo meno diffusi di quelli precedentemente descritti, nei quali la polizia municipale diviene lo strumento per realizzare attività di prevenzione sociale e in questi casi troviamo gruppi specializzati, per esempio, sui problemi dei minori, sull'assistenza alle vittime, ecc., cioè sulle misure che saranno descritte nel paragrafo successivo. Al ruolo della polizia municipale dedicheremo ancora alcune considerazioni di carattere generale nel paragrafo 5.



- 4) il crescente utilizzo di telecamere a circuito chiuso, collegate ai comandi di polizia municipale, per il controllo di alcune zone della città. Nel periodo in cui questa ricerca si è conclusa, la videosorveglianza non aveva ancora raggiunto quella rilevanza che oggi le viene attribuita in numerosi programmi preventivi. Tuttavia, già alcune prime esperienze di questo genere sono riscontrabili in alcune città. È privilegiato il ricorso alla videosorveglianza per il controllo di alcune aree della città, in genere i centri storici, o i parchi o i parcheggi, mentre si riscontra un solo caso di utilizzo delle telecamere per il controllo dei mezzi pubblici.

La *sorveglianza informale*, perlomeno nella maniera sistematica che essa assume in altri paesi, è invece meno diffusa. Ciò non significa che gruppi più o meno organizzati di cittadini non vengano coinvolti con una certa frequenza nelle attività di prevenzione, ma il fine della sorveglianza di rado è quello prioritario: si tratta, infatti, di forme di prevenzione comunitaria, di cui tratteremo più avanti. La sorveglianza dei comuni cittadini è comunque sollecitata ed incentivata in vari modi: campagne informative, “numeri verdi” per le segnalazioni dei reati e delle inciviltà, onorificenze per cittadini che si sono distinti nella collaborazione alle attività di sorveglianza.

Ancora poco diffuse, ma comunque in aumento, sono le *misure di sorveglianza affidate a soggetti particolari* che, per le attività che esercitano quotidianamente, possono contribuire alla prevenzione. Un esempio è dato dalla collaborazione dei concessionari di stabilimenti balneari nel controllo dei litorali, dei conducenti di mezzi pubblici, oppure del riutilizzo nei parchi cittadini, in funzione preventiva, delle guardie ecologiche volontarie, o di pensionati per il controllo alle uscite delle scuole.

Anche la *sorveglianza cosiddetta “naturale”* [Clarke, 1995, 109] viene incentivata, soprattutto attraverso il potenziamento dell’illuminazione pubblica, un intervento adottato ormai da molte amministrazioni comunali a fini preventivi, al punto che il ricorso a questa misura si configura come delle più diffuse tra tutte le tipologie considerate.

Tra le tecniche situazionali che aumentano le difficoltà per l’autore di reato o di vandalismi, la più diffusa è indubbiamente quella basata sul controllo dei movimenti delle persone, attraverso l’utilizzo di barriere architettoniche o di provvedimenti dissuasivi. Nel primo caso, alcune zone vengono protette con recinzioni, blocchi di cemento e analoghi



strumenti difensivi; altre misure, meno diffuse ma che presentano le stesse caratteristiche, pur rispondendo a obiettivi diversi (aumentare la possibilità di essere colti in flagranza, rimozione degli obiettivi o delle situazioni che inducono al reato) quali il defoliamiento dei parchi, la rimozione delle panchine, l'utilizzo di speciali vernici "anti-graffiti", vengono comunque segnalate in alcune città. Questo insieme di misure vengono indicate, nella successiva tabella 1, come "arredo urbano".

Nel secondo caso troviamo un insieme assai vario di misure dissuasive attuate in genere con provvedimenti amministrativi, che rispondono a necessità diverse: alcune aumentano i rischi per i potenziali autori, altre aumentano lo sforzo, altre, ancora, riducono i guadagni.

Tra gli esempi più ricorrenti: le ordinanze "antiprostituzione"¹, o per lo sgombero di aree e locali pubblici o privati. Si tratta degli interventi per i quali, per evidenti ragioni, l'utilizzo dell'ordinanza è lo strumento più idoneo: sono state segnalate nella ricerca **10** ordinanze "anti-prostituzione", **11** ordinanze di sgombero/demolizione/muratura di locali o aree occupati abusivamente, **2** ordinanze di allontanamento dei "lavavetri"; **2** casi di chiusura di locali pubblici, **1** di controllo amministrativo sui loro orari, **2** finalizzate allo sviamento degli autori (spostamento orari partite di calcio/controllo orari dei locali pubblici). Ulteriori provvedimenti amministrativi vengono utilizzati per controllare comportamenti che possono favorire attività criminose o vandaliche di altri soggetti: per esempio, le diffide verso coloro che lasciano terreni e proprietà in stato di abbandono, i controlli sugli affittacamere, e il caso, unico, ma assai interessante, di una ordinanza emanata per proibire l'utilizzo di bicchieri di vetro nei locali pubblici. Sono state censite **5** ordinanze di questo tipo.

I numeri, come si può vedere, sono indubbiamente esigui: certo questo strumento è utilizzato in maniera più estesa, ma, ancora una volta, è interessante notare quando e per quali motivi esso viene inteso come uno strumento per attuare politiche di sicurezza.

Non è certo necessario soffermarsi ulteriormente sullo strumento dell'ordinanza o della diffida, così diffusi nei programmi preventivi delle nostre città: si tratta, infatti, dello strumento amministrativo a disposizione della amministrazione comunale più idoneo ad dissuadere, a imporre determinati comportamenti, ecc. e che quindi si presta ad essere riutilizzato in funzione preventiva. È peraltro piuttosto diffusa la consapevolezza che si tratta di uno strumento di emergenza, che spesso può avere una valenza soltanto simbolica,



come ci ricorda questo episodio avvenuto a La Spezia e descritto da un intervistato:

“I lavavetri sono spariti, e sa perché? Sono spariti nel momento in cui il giornale locale è uscito con il titolo “via i lavavetri” [*anticipando l’ordinanza*]. Abbiamo così scoperto che i marocchini leggono il giornale, ma dopo cinque minuti abbiamo scoperto che c’era un racket di spezzini che leggono il giornale. Non abbiamo fatto l’intervento, non ce n’è stato bisogno”.

Nella successiva tabella 1 abbiamo riportato l’insieme delle azioni di prevenzione situazionale censite nel corso della ricerca, in base all’oggetto della sorveglianza stessa: le aree della città ritenute più meritevoli di questi interventi (in genere i parchi o il centro cittadino), le scuole, che erano e rimangono un oggetto particolare di tutela, anche in collegamento a problemi di sicurezza stradale, e la sorveglianza del patrimonio pubblico.

Questi interventi vengono attuati con le modalità che abbiamo descritto in precedenza: attraverso pattugliamenti misti con le forze dell’ordine, attraverso l’istituzione di nuclei operativi o di pronto intervento, attraverso, insomma, le varie forme di riorganizzazione e di specializzazione dell’operato della polizia che abbiamo indicato in precedenza.

La tabella 1 indica anche la tipologia di intervento definita come “sorveglianza affidata ad altri soggetti”. In questa categoria abbiamo ricompreso le convenzioni con la vigilanza privata, quando non finalizzata esclusivamente, come avviene nella maggior parte dei casi, alla sorveglianza degli edifici della amministrazione, e con altri soggetti che abbiamo già indicato: associazioni di carabinieri in congedo, guardie ambientali, ecc.

È importante chiarire che non rientrano in questa tipologia di soggetti i comuni cittadini: questo perché non è stato indicato alcun intervento in cui l’amministrazione affidasse a gruppi di cittadini attività di sorveglianza in senso stretto. La collaborazione con le organizzazioni comunitarie avviene principalmente per altri obiettivi, in particolare quelli di rivitalizzare il territorio e quindi questa tipologia di interventi (che, indirettamente, ha comunque un indubbio effetto di far aumentare la sorveglianza informale e indiretta) è ricompresa, nella nostra classificazione, tra le azioni di prevenzione sociale diretta all’ambiente fisico o sociale (v. il par. successivo).



Di quali azioni specifiche rientrino nelle voci “arredo urbano” e “ordinanze amministrative” si è già detto. Nelle tavole che seguono, si è preferito riassumere questa tipologia di interventi secondo lo strumento utilizzato per attuarlo, sia esso, appunto, un intervento di arredo urbano o un provvedimento amministrativo.

La successiva tavola 1 riporta il numero di interventi censiti, secondo la tipologia e secondo la distribuzione delle città nelle aree geografiche del paese.

Mentre gli interventi di sorveglianza verso alcune aree, nelle scuole o del patrimonio pubblico sono distribuiti in maniera piuttosto uniforme nelle città del paese, si nota una certa prevalenza di misure quali la videosorveglianza e le ordinanze amministrative del tipo che abbiamo indicato in precedenza soprattutto nelle città del Nord. Lo stesso si può dire, per quanto si tratti di numeri decisamente ridotti dell'utilizzo a fini di prevenzione situazionale di interventi di arredo urbano o di sorveglianza affidata a soggetti particolari, interventi dei quali non vi è traccia nelle città del Sud e delle Isole. Ciò, ripetiamo, non significa che essi non esistano effettivamente anche in tali città, ma i nostri interlocutori non li hanno classificati tra le misure di prevenzione.

La tabella 2 ripartisce invece le tipologie di prevenzione situazionale indicate dagli intervistati a seconda della coalizione che governa la città. L'utilizzo di questa variabile serve a verificare se la differenza di opinioni sulla questione della sicurezza implichi anche l'adozione di misure

Tabella 1 - Tipologia di azioni di prevenzione situazionale adottate nelle città, per ripartizione geografica.

Azioni	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Sorveglianza di aree della città	12	11	20	19	62
Sorveglianza delle scuole	13	2	20	19	54
Sorveglianza patrimonio pubblico	10	9	17	15	51
Sorveglianza affidata ad altri soggetti	4	3	1	–	8
Illuminazione	11	9	7	7	34
Videosorveglianza	10	2	1	–	13
Arredo urbano	3	5	3	–	11
Ordinanze amministrative	15	14	4	–	33
Totale	78 (N = 24)	55 (N = 22)	73 (N = 21)	60 (N = 36)	266 (N = 103)



Tabella 2 - Tipologia di azioni di prevenzione situazionale adottate nelle città, per coalizione di governo.

Azioni	Centro-sinistra	Centro-destra	Lega Nord	Totale
Sorveglianza di aree della città	38	22	2	62
Sorveglianza delle scuole	29	23	2	54
Sorveglianza patrimonio pubblico	30	19	2	51
Sorveglianza affidata ad altri soggetti	6	1	1	8
Illuminazione	24	7	3	34
Videosorveglianza	9	2	2	13
Arredo urbano dissuasivo	9	1	1	11
Ordinanze amministrative	21	10	2	33
Totale	166 (N = 60)	85 (N = 36)	15 (N = 6)	266 (N = 102)

diverse. Le esperienze ormai ventennali di altri paesi europei evidenziano una differenza che farebbe privilegiare ai governi di centro destra le misure di prevenzione situazionale, mentre i governi della sinistra tenderebbero ad affrontare le questioni di sicurezza accentuando gli elementi di prevenzione sociale.

Tabella 3 - Tipologia di azioni di prevenzione situazionale adottate nelle città, per dimensione del comune.

Azioni	Fino a 50mila	50-100mila	100-200mila	Oltre 200mila	Totale
Sorveglianza di aree della città	7	28	18	9	62
Sorveglianza delle scuole	8	26	12	8	54
Sorveglianza patrimonio pubblico	7	21	13	10	51
Sorveglianza affidata ad altri soggetti	–	3	3	2	8
Illuminazione	3	10	12	9	34
Videosorveglianza	3	2	5	3	13
Arredo urbano dissuasivo	–	1	2	8	11
Ordinanze amministrative	1	8	16	8	33
Totale	29 (N = 21)	99 (N = 42)	81 (N = 24)	57 (N = 16)	266 (N = 103)



Sul piano delle misure di prevenzione situazionale, vediamo invece che questa differenza, di fatto, non è confermata nel caso italiano, dove amministrazioni di centro destra e amministrazioni di centro sinistra utilizzano in maniera più o meno uniforme le varie misure che rientrano in questa categoria.

Infine, l'ultima variabile utilizzata è quella della dimensione della città. Da questo punto di vista, com'era d'altronde abbastanza prevedibile, si riscontra che le città di dimensioni più piccole fanno un ricorso più raro a queste misure, che si concentrano soprattutto nei centri di medie dimensioni ed in particolare nella fascia che va dai 100mila ai 200mila abitanti. Questo è più evidente per le misure attuate attraverso l'illuminazione, la videosorveglianza e le ordinanze amministrative, mentre non si riscontra nelle misure di sorveglianza generica affidata alle forze di polizia. Può forse stupire un po' il fatto che vi sia, percentualmente, un minore ricorso a queste azioni per le città di dimensioni più consistenti (oltre i 200mila abitanti), ma, in realtà, questo sembra confermarci il fatto che l'esperienza italiana delle politiche locali di sicurezza nasce e si sviluppa, principalmente, nelle città medie e che ciò era particolarmente vero nel periodo di realizzazione della ricerca, cioè tra la fine del '98 e i primi mesi del '99.

3. LE MISURE DI PREVENZIONE SOCIALE

L'aspetto più problematico della prevenzione sociale consiste nel fatto che essa si compone, prevalentemente, di misure rientranti in politiche di carattere generale, volte ad intervenire sulle cause del disagio sociale e della criminalità, difficilmente classificabili perché raramente consistenti in azioni specifiche e nettamente individuate. L'altro aspetto problematico è cogliere la trasformazione, indubbiamente in atto, nelle politiche di prevenzione sociale: una trasformazione che porta ad inserire, a fianco dei programmi di carattere più tradizionale, nuove forme di aiuto, che presentano alcuni aspetti di originalità rispetto al passato, vuoi perché cambiano i destinatari, vuoi perché cambiano le modalità di attuazione, vuoi, infine, perché cambiano gli strumenti con cui tali misure vengono realizzate.

Abbiamo così individuato una tipologia di forme della prevenzione sociale che hanno in comune l'obiettivo, di carattere generale, di intervenire sulle cause della criminalità e sulla presenza di situazioni di disagio e di sofferenza e che si possono distinguere in due grandi categorie: la prevenzione sociale rivolta a soggetti considerati, per varie



ragioni, in condizioni di svantaggio o di vulnerabilità, e la prevenzione rivolta all'ambiente fisico e/o sociale. In quest'ultimo caso, la differenza con la prevenzione situazionale sta nel fatto che, qui, l'obiettivo prioritario non è prevenire la criminalità attraverso interventi sugli effetti e sulle manifestazioni del comportamento criminoso, ma sulle cause profonde o contingenti dei problemi. Se cambiano gli obiettivi, possono invece essere comuni gli strumenti con cui tali politiche si attuano. Un esempio per tutti è dato dall'intervento di arredo urbano, che può avere obiettivi difensivi (se ne sono descritte le caratteristiche al paragrafo precedente) o può avere l'obiettivo di migliorare la qualità dell'ambiente fisico e della percezione che i cittadini ne hanno.

In tutti questi casi, quindi, l'obiettivo è la eliminazione o la riduzione delle cause che – si suppone – portano al compimento di atti devianti o criminali, o la eliminazione o riduzione di situazioni di sofferenza e disagio sociale in generale. L'elemento che contraddistingue queste forme preventive rispetto al più tradizionale intervento assistenziale è il suo dirigersi verso gruppi o aree della città e quindi l'allontanamento da una prospettiva strettamente individuale, che vedeva al centro della prevenzione il singolo deviante come soggetto da recuperare, curare o riabilitare. La prevenzione diviene così uno strumento di pacificazione, di integrazione, di assicurazione sociale, di miglioramento complessivo della qualità della vita nella città.

Gli elementi di novità possono essere identificati, innanzitutto, nella individuazione di nuovi destinatari, cioè di nuove categorie sociali esposte non al rischio di diventare autori, ma a quello di diventare vittima. Queste nuove forme della prevenzione sociale esprimono una tendenza ormai diffusa in molti paesi, cioè è la rivalutazione del ruolo della vittima. Altri elementi di novità consistono nella finalizzazione di alcuni interventi, oltre che all'aiuto al deviante, anche al rapporto tra devianti e resto della società (si pensi al caso delle misure di mediazione sociale o a certe forme di riduzione del danno).

Un altro elemento da segnalare è l'ampliamento degli strumenti con cui questi fini sociali possono essere raggiunti: non più, soltanto, l'intervento assistenziale specializzato, ma, per esempio, le politiche urbanistiche, o, come si è detto, la polizia locale per certe attività. Anche le ordinanze amministrative, per quanto prevalentemente utilizzate, per la loro natura, a fini dissuasivi o di sviamento o di controllo, ecc. possono essere strumenti per la promozione dell'integrazione: un esempio è dato da una ordinanza, emanata in una grande città del Sud, per regolarizzare la posizione dei



parcheggiatori abusivi. Aumentano anche gli attori principali dell'intervento sociale, quando, come vedremo, anche gruppi di cittadini possono diventare promotori di azioni di rivitalizzazione della comunità. Nella prevenzione sociale troviamo quindi espressi in pieno le trasformazioni della prevenzione in genere: il suo estendersi e, contemporaneamente, il suo indirizzarsi a categorie di persone sempre più numerose, ma considerate come entità collettive, la possibilità che queste misure vengano poste in essere anche da operatori non specializzati, l'estensione nel tempo e nello spazio².

Passiamo ora a vedere le classificazioni che proponiamo per analizzare la prevenzione sociale e le sue nuove forme nelle attività delle città italiane.

All'interno della categoria definita come "tutela di soggetti sociali svantaggiati o vulnerabili" troviamo, in primo luogo, le misure di riduzione del danno. Queste ultime, nel caso della tossicodipendenza, hanno conosciuto, come è noto, una diffusione notevole in molte città italiane, diffusione che non è probabilmente resa in maniera completa dai numeri riportati nella successiva tabella 4 e ciò, ancora una volta, perché probabilmente non tutti gli intervistati hanno ritenuto di considerare queste misure come misure di prevenzione. Quello che è cambiato, in alcuni casi, è il fatto che tali interventi non si rivolgono più, soltanto, alla tutela del soggetto deviante e alla prevenzione della criminalità, ma anche alla assicurazione della collettività e alla integrazione tra i responsabili del "disturbo" (tossicodipendenti, prostitute, ecc.) e il resto della comunità. Ciò è vero soprattutto in alcuni programmi di riduzione del danno rivolti alla prostituzione che si propongono, oltre agli obiettivi classici della prevenzione sanitaria, anche di avvicinare i soggetti in conflitto e di ridurre l'allarme dei cittadini.

Abbiamo poi censito una serie di interventi – definiti nelle tavole successive come "assistenza sociale generica per categorie a rischio" – tra i quali troviamo azioni che le amministrazioni hanno indicato come misure di sicurezza, ma riconducibili ad attività di prevenzione sociale tradizionale: intervento sociale sul disagio giovanile, misure di recupero per ex-detenuti, ecc.

Abbiamo poi considerato come misure a sé quelle definite come "servizi integrativi". Un esempio di quest'ultima tipologia di intervento è la predisposizione, in alcune città, di "sportelli unici" o di centri di assistenza legale per regolarizzare la presenza di persone immigrate o



per favorire l'esercizio in maniera lecita di alcune attività (per esempio, la vendita ambulante).

Infine, tra le misure più diffuse troviamo quelle rivolte alle vittime di reato. Nelle tavole successive esse sono elencate insieme, ma qualche approfondimento va qui fatto. Rientrano infatti in questa voce misure diverse, accomunate dall'essere dirette a favore di soggetti considerati meritevoli di protezione non in quanto a rischio di devianza o criminalità, ma in quanto vittime di reati. I destinatari possono essere, quindi, o la comunità cittadina nel suo insieme, quando la misura ha carattere generico (il caso più frequente è quello delle guide o degli opuscoli inviati ai residenti, con consigli per difendersi da alcuni reati), ma, assai più spesso, categorie individuate come potenzialmente più esposte alla vittimizzazione: anziani, donne e bambini sono i soggetti più considerati. Le modalità con cui concretamente si attua il servizio sono diverse e l'elenco che ne segue ne dà una esemplificazione:

- misure di accompagnamento: per donne sole, per anziani in particolari situazioni (uffici postali, banche, ecc.);
- servizi di assistenza psicologica diretta (per donne vittime di reati sessuali, per vittime di furti nelle abitazioni);
- linee telefoniche per anziani, donne, bambini, o per fornire informazioni e consigli su particolari reati (estorsioni, frodi, usura);
- servizi di pronto intervento dopo un reato, per fornire assistenza materiale ed organizzativa;
- strumenti di tipo tecnologico (colonnine anti-scippo, telesoccorso per anziani soli da utilizzarsi anche per emergenze collegate ad episodi di criminalità);
- assemblee o opuscoli informativi e guide per i cittadini, campagne pubblicitarie per sollecitare l'autotutela.

Il secondo grande filone della prevenzione sociale, per come l'abbiamo reinterpretata nella nostra ricerca, comprende interventi rivolti al recupero della coesione comunitaria e dell'ambiente fisico, con finalità complessive di miglioramento della qualità della vita e in particolare delle relazioni sociali. L'idea di fondo è, qui, che la criminalità, la devianza, il disordine siano soprattutto il risultato del degrado dell'ambiente, della conflittualità tra gruppi sociali eterogenei, dell'abbandono dello spazio pubblico, del deterioramento dei legami comunitari e che si debba quindi agire su queste cause profonde. Gli interventi che rientrano in questo quadro potrebbero essere definiti come "prevenzione sociale ecologica", anche perché sono qui presenti,



in maniera preponderante, gli interventi tipici della prevenzione comunitaria. Abbiamo distinto 4 tipologie di intervento: le prime due sono centrate prevalentemente sul recupero dei legami sociali; le ultime due prevalentemente sul miglioramento del contesto fisico. Tra le prime abbiamo incluso – con tutte le perplessità del caso – gli interventi di mediazione dei conflitti³ e quelli definiti come “gestione dello spazio pubblico”, intendendo le attività di animazione e rivitalizzazione della vita di comunità (assemblee e incontri sistematici di cittadini, iniziative culturali, manutenzione dei parchi, animazione sociale, ecc.) siano esse gestite in prima persona dalla amministrazione locale o siano esse affidate, come quasi sempre succede, a gruppi di cittadini o associazioni del volontariato.

Nel secondo gruppo rientrano interventi rivolti più direttamente allo spazio fisico, che possono riguardare interventi di vera e propria progettazione urbanistica o, più semplicemente, di miglioramento dell'arredo urbano, in funzione non direttamente dissuasiva, ma di promozione delle opportunità di fruizione pubblica.

Le due tipologie di interventi presentano finalità comuni: rianimare il territorio, ricostituire la coesione sociale, favorire le attività economiche e sociali, evitare il degradarsi della situazione, ma ricorrono a strumenti diversi per raggiungere gli stessi obiettivi. Nel primo caso si centrano le attività sulle comunità organizzate, nel secondo l'ente locale è l'attore principale e il luogo diretto dell'intervento è lo spazio fisico. Si tratta, in genere, di micro-interventi, rivolti a zone circoscritte della città. In alcuni casi, ancora molto limitati, questa tipologia di intervento è più estesa e presenta le caratteristiche della vera e propria riprogettazione urbanistica a fini preventivi: un caso emblematico in proposito è quello condotto nella città di Milano⁴. Sembra comunque in forte diffusione l'idea del recupero dello spazio pubblico – di certi spazi pubblici – o attraverso l'intervento diretto dell'ente locale, con i suoi strumenti urbanistici, o affidando alla comunità stessa l'intervento.

Rientrano invece nella prima categoria gli interventi di organizzazione comunitaria, dove il fine preventivo è più sfumato. Si tratta dei casi in cui gli enti locali sostengono o sollecitano la creazione di gruppi comunitari organizzati da coinvolgere nella gestione di progetti preventivi e dove la finalità prioritaria sembra essere quella della costituzione di una dimensione comunitaria.

Questi interventi, in ogni caso, presentano molti aspetti interessanti in relazione al concetto di comunità che i nostri amministratori hanno in mente, al ruolo che essi le attribuiscono nella prevenzione, alle forme di



Tabella 4 - *Misure di prevenzione sociale rivolte a soggetti e misure rivolte all'ambiente e alla comunità, per ripartizione geografica.*

1. Prevenzione sociale rivolta a soggetti					
Azione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e isole	Totale
Riduzione del danno per tossicodipendenza	4	4	1	5	14
Riduzione del danno per prostituzione	1	4	4	–	9
Assistenza sociale generica per categorie “a rischio”	9	7	9	10	35
Servizi integrativi	1	1	3	4	9
Servizi alle vittime	14	18	12	17	61
Totale	29 (N= 24)	34 (N= 22)	29 (N= 21)	36 (N= 36)	128 (N= 103)
2. Prevenzione sociale rivolta all'ambiente fisico e alla comunità					
Mediazione dei conflitti	4	4	2	–	10
Gestione dello spazio pubblico	3	9	4	3	19
Progettazione urbanistica	4	2	5	7	18
Arredo urbano	3	3	1	3	10
Totale	14 (N= 24)	18 (N= 22)	12 (N= 21)	13 (N= 36)	57 (N= 103)

collaborazione che si instaurano tra amministrazione e cittadini e infine al concetto di spazio pubblico nella prevenzione della criminalità e meriterebbero indubbiamente di essere oggetto di una indagine più approfondita.

Tali misure vengono indicate più di frequente presenti nelle città del Nord e del Centro, rispetto al Sud e alle Isole, ma questo elemento può dipendere da una maggiore generale diffusione dell'intervento sociale in queste aree del paese.

Difficile è valutare la rilevanza della ripartizione geografica nel caso delle misure di prevenzione sociale di tipo ecologico, per l'esiguità dei numeri riscontrati. Anche in questo caso, va considerato che interventi di questo genere sono probabilmente assai più diffusi nelle nostre città, ma ancora non è usuale attribuire a queste attività una funzione di miglioramento della sicurezza: concettualmente, esse non rientrano ancora definitivamente nelle politiche per la sicurezza urbana e quindi probabilmente soltanto i Comuni che hanno una attività più consolidata



in questo settore hanno indicato queste misure come significative all'interno delle loro attività per la sicurezza.

Più interessante è invece la distribuzione delle misure a seconda della coalizione che governa la città. La successiva tabella 5 indica un rapporto favorevole alle misure rivolte a soggetti svantaggiati per le città governate dal centro sinistra, soprattutto nei casi di riduzione del danno per la prostituzione, dei servizi integrativi e dei servizi alle vittime. Questo aspetto confermerebbe la maggior preferenza accordata dalle amministrazioni di centro sinistra per politiche di sicurezza improntate anche da elementi di azione sociale. Per quanto riguarda la seconda tipologia di azioni di prevenzione sociale, ancora una volta l'esiguità dei numeri consiglia una certa prudenza nella valutazione, anche se appare, di nuovo, una maggiore concentrazione di queste attività nelle città governate dal centro-sinistra. Gli intervistati delle città governate dalla Lega Nord non indicano alcuna attività di prevenzione sociale, esclusi i servizi alle vittime, presenti nella metà delle sole 6 città governate dalla Lega Nord al momento della ricerca.

Nella successiva tabella 6 abbiamo infine valutato la rilevanza della

Tabella 5 - Misure di prevenzione sociale rivolte a soggetti e misure rivolte all'ambiente e alla comunità, per coalizione di governo.

1. Prevenzione sociale rivolta a soggetti				
Azione	Centro-sinistra	Centro-destra	Lega Nord	Totale
Riduzione del danno per tossicodipendenza	12	2	–	14
Riduzione del danno per prostituzione	9	–	–	9
Assistenza sociale generica per categorie “a rischio”	24	11	–	35
Servizi integrativi	8	1	–	9
Servizi alle vittime	44	14	3	61
Totale	97 (N= 60)	28 (N= 36)	3 (N= 6)	128 (N= 102)
2. Prevenzione sociale rivolta all'ambiente fisico e alla comunità				
Mediazione dei conflitti	8	2	–	10
Gestione dello spazio pubblico	16	3	–	19
Progettazione urbanistica	13	5	–	18
Arredo urbano	8	2	–	10
Totale	45 (N= 60)	12 (N= 36)	– (N= 6)	57 (N= 102)



dimensione del centro rispetto all'utilizzo della prevenzione sociale, notando, in questo caso, una significativa concentrazione di alcune misure nelle città di dimensioni maggiori.

Se consideriamo infatti le azioni di prevenzione rivolte ai soggetti, vediamo che alcune tipologie, e in particolare i servizi alle vittime di reato, si concentrano nelle città di dimensioni più consistenti. In particolare, in tutte le città con oltre 200mila abitanti, meno una, viene indicata l'attivazione di questi servizi. Anche le misure di riduzione del danno, per quanto probabilmente indicate in maniera assai inferiore alla loro effettiva diffusione, sembrano essere privilegiate nei centri di dimensioni maggiori.

Concludendo questa sintetica indicazione delle misure di prevenzione sociale adottate nelle città italiane, va segnalato che non è stata qui considerata una misura che pure assume un rilievo significativo nei programmi per la sicurezza ed anche nelle attività di città che non si sono dotate di tali programma. Si tratta dell'educazione alla legalità, intesa prevalentemente come intervento scolastico in

Tabella 6 - Misure di prevenzione sociale rivolte a soggetti e misure rivolte all'ambiente e alla comunità, per dimensioni del comune.

1. Prevenzione sociale rivolta a soggetti					
Azione	Fino a 50mila	50-100mila	100-200mila	Oltre 200mila	Totale
Riduzione del danno per tossicodipendenza	2	3	4	5	14
Riduzione del danno per prostituzione	–	3	2	4	9
Assistenza sociale generica per categorie "a rischio"	4	12	9	10	35
Servizi integrativi	–	4	2	3	9
Servizi alle vittime	7	20	19	15	61
Totale	13 (N= 21)	42 (N= 42)	36 (N= 24)	37 (N= 16)	128 (N= 103)
2. Prevenzione sociale rivolta all'ambiente fisico e alla comunità					
Mediazione dei conflitti	1	–	5	4	10
Gestione dello spazio pubblico	1	5	8	5	19
Progettazione urbanistica	2	6	5	5	18
Arredo urbano	2	3	3	2	10
Totale	6 (N= 21)	14 (N= 42)	21 (N= 24)	16 (N= 16)	57 (N= 103)



funzione preventiva rispetto all'assunzione di comportamenti incivili o illegali. Questa misura non è stata riportata nelle tavole precedenti per la estrema difficoltà di collocazione rispetto alle categorie che abbiamo qui ricostruito. Le finalità di questa misura sono infatti varie: si va dalla prevenzione tradizionale rispetto alla possibilità che i giovani adottino comportamenti illegali, a finalità di carattere più generale, assimilabile alla "educazione civica" fino ad alcune tipologie di intervento orientate alla difesa dei cittadini, ai quali, attraverso una azione di questo genere, viene indicato come tutelarsi da comportamenti illegali diffusi. Questa estrema eterogeneità di finalità ci hanno portato ad escludere dal panorama complessivo delle azioni censite. Ricordiamo, però, che 15 città indicano di avere avviato misure di educazione alla legalità.

Sono esclusi dalle considerazioni di queste pagine anche i progetti di "vigile di quartiere" analizzati, a parte, nel successivo paragrafo 5.

4. UN RIEPILOGO FINALE DELLE DIVERSE MISURE PREVENTIVE

In conclusione, riportiamo una tavola di sintesi generale delle misure complessivamente adottate sul piano sociale e su quello situazionale, ancora una volta in base alle tre variabili di riferimento. In questo caso, poiché i numeri sono più consistenti rispetto alle tabelle presentate finora, vengono riportati i valori percentuali.

Tabella 7 - *Misure di prevenzione situazionale e misure di prevenzione sociale, per ripartizione geografica. Valori percentuali.*

Azione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e isole	Totale
Prevenzione situazionale	64,5	50,9	64,1	55,4	59,0
Prevenzione sociale	35,5	49,1	35,9	44,6	41,0
Totale	100 (N = 121)	100 (N = 106)	100 (N = 114)	100 (N = 110)	100 (N = 451)

Le misure di prevenzione situazionale risultano quindi decisamente più presenti nelle città del Nord-Ovest e in quelle del Centro, rispetto al Nord-Est e al Sud e Isole, dove le differenze percentuali tra le due tipologie sono assai più ridotte.



Tabella 8 - Misure di prevenzione situazionale e misure di prevenzione sociale, per coalizione di governo. Valori percentuali.

Azione	Centro-sinistra	Centro-destra	Lega Nord	Totale
Prevenzione situazionale	54,1	67,8	83,4	59,0
Prevenzione sociale	45,9	32,2	16,6	41,0
Totale	100 (N= 309)	100 (N= 124)	100 (N= 18)	100 (N= 451)

La tabella dimostra che le amministrazioni di centro sinistra tendono ad equilibrare, nei loro progetti, le misure di prevenzione situazionale con quelle di prevenzione sociale, anche se con una certa prevalenza delle prime. Nelle amministrazioni di centro destra si nota invece una netta prevalenza degli interventi situazionali rispetto a quelli sociali e questo scarto è ancora più forte nei programmi delle città governate dalla Lega Nord.

Tabella 9 - Misure di prevenzione situazionale e misure di prevenzione sociale, per dimensione del comune. Valori percentuali.

Azione	Fino a 50mila	50-100mila	100-200mila	Oltre 200mila	Totale
Prevenzione situazionale	60,4	63,8	58,4	52,3	59,0%
Prevenzione sociale	39,6	36,2	41,6	47,7	41,0%
Totale	100 (N= 48)	100 (N= 155)	100 (N= 137)	100 (N= 111)	100 (N= 451)

Questa tabella, infine, sembra indicare che, mano a mano che cresce la dimensione del Comune gli interventi delle due tipologie tendono ad equilibrarsi, mentre lo scarto tra le due misure è particolarmente forte nelle città di dimensioni più ridotte.



5. UN CENNO AL RUOLO DELLA POLIZIA MUNICIPALE E DEI 'VIGILI DI QUARTIERE' NELLE AZIONI DI PREVENZIONE

Abbiamo già visto che buona parte dei progetti per la sicurezza prevedono l'attribuzione di responsabilità amministrative e tecniche al comandante della polizia municipale e che il ruolo di questa forza di polizia sta diventando indubbiamente decisivo nella gestione delle politiche di sicurezza nel nostro paese. Possiamo individuare alcune ragioni per spiegare questo fenomeno, alcune molto ovvie: in primo luogo, le politiche di sicurezza in Italia nascono dal sistema delle autonomie locali e dai Comuni in particolare e la polizia municipale rappresenta, fin da subito, lo strumento più idoneo a cui affidare compiti di sicurezza urbana. Come ricorda uno degli intervistati: "con le nuove modalità di elezione, il sindaco diventa il referente di tutto e il suo strumento per gestire questo "tutto" è la polizia municipale, da sempre impegnata su tanti piani, amministrativo, sociale, ecc."

In secondo luogo, sono le caratteristiche stesse di questo corpo di polizia a farne degli attori privilegiati per queste politiche, visto soprattutto il loro forte radicamento territoriale, ben espresso da questa considerazione di un intervistato: "il valore aggiunto della polizia municipale è la capacità di avere il controllo del territorio, che le altre forze di polizia hanno perso, perché intervengono in auto sull'evento". L'affermarsi nelle nostre città di politiche di sicurezza sembra quindi delineare un forte impegno per le polizie municipali ed un rilancio della loro immagine, insieme ad un ampliarsi delle loro attività.

Come osservano alcuni intervistati, questo processo è inarrestabile: "sempre di più – sostiene il comandante di una città dell'Emilia-Romagna – "la polizia municipale andrà a coprire delle nicchie che sono state scoperte da parte di altre forze di polizia". Ancora, nello stesso senso, si esprime un comandante di una città del centro Italia: "Il ruolo futuro dei vigili sarà sempre più spesso legato al controllo del territorio. È finita l'epoca in cui i vigili lavoravano all'interno del corpo di polizia municipale; il loro ruolo fondamentale sarà all'esterno...".

L'aspetto interessante di questo processo è che, seppure ancora timidamente, quegli aspetti che sono stati visti a lungo come elementi di debolezza delle polizie locali – la sua vocazione "generalista", il suo occuparsi di micro-eventi che hanno assunto ora grande rilievo nella produzione di insicurezza – si stanno trasformando nelle condizioni che probabilmente consentiranno a questa forza di polizia di trovare un



proprio ruolo nella gestione dei problemi di sicurezza urbana. Questa consapevolezza è piuttosto diffusa e ben espressa da questa osservazione di uno dei comandanti intervistati: “la polizia municipale sta uscendo dalla fase in cui cercava di attribuirsi un ruolo. Per lungo tempo è stata vista come coloro che si occupavano di traffico, d’infrazioni, di divieti di sosta. È già in atto un’opera di trasformazione (...) per far sì che la polizia municipale possa diventare anche l’anello di congiunzione tra i Comuni e i cittadini nella risoluzione di alcune tematiche come ad esempio la microcriminalità, i problemi legati alla vivibilità dei quartieri, il traffico...”.

Alla rivalutazione della vocazione “generalista” si affianca poi, in maniera solo apparentemente contraddittoria, la crescente specializzazione di alcune parti del corpo su tematiche specifiche (ne abbiamo visto alcuni esempi in precedenza).

Abbiamo anche già visto il consistente contributo che la polizia municipale presta alla realizzazione di azioni di prevenzione, soprattutto sul piano della prevenzione situazionale. Alcune considerazioni conclusive vanno però riservate alle attività dei “vigili di quartiere”, per la rilevanza che questa modalità di intervento della polizia municipale sta assumendo.

La nostra ricognizione dimostra che questa figura è estremamente diffusa e, spesso, ha una tradizione consolidata nel tempo e viene oggi ricondotta all’interno dei progetti per la sicurezza. Ciò non significa che essa sia chiaramente delineata, al contrario; ma, indubbiamente, non rappresenta soltanto uno slogan lanciato per suscitare consenso tra cittadini, come a volte si sarebbe tentati di pensare. Il vigile di quartiere, infatti, è presente in 53 città capoluogo, tra cui tutte le 28 città che hanno avviato progetti di sicurezza. Seppure è vero che tra questi casi alcuni rappresentano iniziative blandamente riconducibili alla vera e propria idea del vigile di quartiere (per esempio, la semplice distribuzione di sezioni distaccate nel territorio della città) in maggioranza si tratta di iniziative effettivamente corrispondenti ad un nuovo modo di operare della polizia municipale.

Alcuni ricordano come non si tratti affatto di una novità. A Livorno, afferma il comandante intervistato, il vigile di quartiere è una vecchia istituzione: “un’esperienza radicata nel tempo che si è modificata secondo le caratteristiche della città e quelle relative al servizio dei vigili”.

Nella maggior parte dei Comuni dove essa è presente, la sua costituzione risale comunque alla metà degli anni ’90 e sembra ormai



essere ritenuta una modalità di operare quasi di routine. Per altre città viene invece vista come un grande e recente rinnovamento del modo di operare della polizia.

Il modello prevalente di vigile di quartiere rappresenta una figura mista, alla quale sono attribuiti compiti di sorveglianza insieme, e spesso indistintamente, da altri impegni: dare visibilità al corpo e, soprattutto, essere il riferimento dei cittadini in un'area delimitata della città, favorendo così la ricostituzione dei legami tra residenti e amministrazione. Ben 45 dei 53 progetti di vigile di quartiere hanno questa configurazione "mista", in cui a volte prevalgono compiti di controllo, altre compiti di ascolto, ecc.

Anche i nostri intervistati dichiarano di intendere il vigile di quartiere come una figura mista, o, meglio, polivalente, come si può vedere da questa affermazione: "[*si tratta*] di una nuova modalità di operare nel territorio: vorremmo stabilizzare gli stessi vigili negli stessi posti, in modo da stabilire un rapporto di conoscenza con i cittadini, affidando a questi vigili territoriali compiti polifunzionali (...) cioè una rimodulazione delle funzioni, in modo tale che un nucleo consistente di vigili – quelli territoriali – siano un po' il sensore dell'Amministrazione sul territorio e quindi siano in grado di fare qualunque tipo di intervento, salvo che la complessità dello stesso non richieda l'intervento di una parte specializzata: a quel punto il vigile fa da tramite e richiede un intervento specifico".

Con parole simili la figura viene definita da un altro comandante, sempre di una città del Nord: "il vigile di quartiere ha compiti di coordinamento delle attività di un quartiere, tra cui anche le attività di sicurezza, intese nel senso più ampio del termine, perché la sicurezza non è soltanto relativa alla delinquenza (...) ma è anche sicurezza stradale (...) sicurezza nei cantieri di lavoro...Il vigile di quartiere ha sicuramente queste responsabilità e ha la possibilità di operare un controllo più ampio sul territorio ed è soprattutto punto di riferimento per i cittadini".

Alcune differenze si riscontrano tra chi ha previsto che il vigile di quartiere, pur occupandosi un po' di tutto, lo faccia prevalentemente come "antenna" di problemi che risolve da solo se si tratta di vere emergenze (in caso contrario si avvale di altri gruppi della stessa p.m. o altre agenzie) e i casi, più rari, delle città in cui egli ha anche compiti di intervento diretto. Secondo alcuni, infatti, il vigile di quartiere "si occupa di tutte le cose di nostra competenza come primo impatto, primo controllo. Riferisce via radio e chiede la necessaria collaborazione dove non può agire da solo."



L'altro modello, decisamente minoritario ma ben delineato nei tre casi specifici in cui è stato riscontrato, è quello del vigile di quartiere come agente di comunità. La differenza con il primo modello è sottile e sta soprattutto nella diversità di obiettivi prioritari: la figura mista ha compiti di assicurazione, prevenzione, deterrenza, raccolta di informazioni, ecc., l'agente di comunità ha la finalità prevalente di ricostituire i legami di comunità. I suoi compiti prioritari sono, quindi, quelli di coordinare attività di quartiere (per esempio, attraverso un comitato a cui partecipano anche la parrocchia, la polisportiva, il volontariato, ecc., come nel caso della città di Rovigo, che rappresenta un modello indubbiamente ben delineato di agente di comunità) o comunque di avere un rapporto costante e diretto con i cittadini.

Rientra tra questa modalità possibile di operare quella del vigile di quartiere con compiti esclusivamente preventivi del disagio giovanile (1 caso). Infine, l'ultima tipologia riscontrata è rappresentata dal vigile di quartiere inteso esclusivamente come sezione distaccata della polizia municipale, cioè come presidio territoriale finalizzato soprattutto alla sorveglianza (5 casi).

Tabella 10 - Modelli di vigile di quartiere nelle città, per ripartizione geografica.

Modelli	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Figura mista	9	10	14	12	45
Agente di comunità e di prevenzione	2	1	–	–	3
Sezione decentrata	1	2	1	1	5
Totale	12 (N = 24)	13 (N = 22)	15 (N = 21)	13 (N = 36)	53 (N = 103)

Tabella 11 - Modelli di vigile di quartiere nelle città, per coalizione di governo.

Modelli	Centro-sinistra	Centro-destra	Lega Nord	Totale
Figura mista	27	15	3	45
Agente di comunità e di prevenzione	3	0	0	3
Sezione decentrata	2	2	1	5
Totale	32 (N = 60)	17 (N = 36)	4 (N = 6)	53 (N = 102)

Tabella 12 - *Modelli di vigile di quartiere nelle città, per dimensione del Comune.*

Modelli	Fino a 50mila	50-100mila	100-200mila	Oltre 200mila	Totale
Figura mista	6	22	10	7	45
Agente di comunità e di prevenzione	1	1	–	1	3
Sezione decentrata	–	1	2	2	5
Totale	7 (N= 21)	24 (N= 42)	12 (N= 24)	10 (N= 16)	53 (N= 103)

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, notiamo un aspetto già emerso dalle interviste: la misura del vigile di quartiere è più diffusa nelle città del Centro e del Nord, dove circa una città su due ha previsto il suo intervento rispetto ad una media di una città su tre nel Sud. Si conferma invece il fatto che l'istituzione del vigile di quartiere sia considerata utile e opportuna indipendentemente dalla colorazione politica del governo della città: nella sua configurazione mista, il vigile di quartiere è presente nella stessa media (all'incirca 1 ogni due città) sia che il capoluogo sia governato dal centrosinistra, dal centro destra e dalla Lega. Quella del vigile di quartiere si conferma quindi come una delle misure meno influenzate dall'orientamento politico che governa la città e di grande fascino per ogni tipo di schieramento. Nel caso del vigile di quartiere inteso come "agente di comunità" è invece prevalente la sua collocazione nelle amministrazioni di centro sinistra, risultando questa tipologia assente nelle altre due ipotesi (ma, come si vede, parliamo di numeri veramente esigui).

Infine, come peraltro assai prevedibile, sono le città di dimensioni maggiori a privilegiare l'istituzione di questa figura, trattandosi delle località dove la dispersione sul territorio delle figure istituzionali è ovviamente più forte.



NOTE

(1) Si tratta di misure basate soprattutto sulle sanzioni previste dal Codice della Strada, che tendono a dissuadere i potenziali clienti (ad esempio, multandoli per “intralcio alla circolazione”) e quindi ad allontanare le prostitute dalle zone di maggiore concentrazione.

(2) Per considerazioni più approfondite su queste trasformazioni della prevenzione sociale nel paese nel quale esse sono più diffuse ed evidenti, la Francia, v. Roché, 1999.

(3) Le perplessità nascono, evidentemente, dalla natura di questi interventi conciliativi e dai diversi obiettivi che essi possono perseguire. Per alcuni la mediazione è strumento di tutela delle vittime, per altri degli autori; per altri, ancora, hanno soltanto l'obiettivo di alleggerire il sistema penale; per altri, infine, rappresentano strumenti di recupero della comunità nella gestione dei conflitti. Poiché qui si sta parlando prevalentemente di mediazione sociale (come è noto, la mediazione di tipo penale è riservata, nel nostro ordinamento giuridico, soltanto ai minorenni) abbiamo ritenuto opportuno considerare tali misure, peraltro ancora assai poco diffuse, come strumenti di prevenzione sociale finalizzati al recupero della coesione comunitaria.

(4) V. Il documento “Vitalità e sicurezza in zona 17”, predisposto dalla Amministrazione Comunale di Milano nel 1997-1998, nell'ambito delle attività per la sicurezza, a cura di Clara Cardia.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



Le attività avviate dalle Regioni in materia di sicurezza urbana: una sintesi

di *Cosimo Braccesi*

1. PREMESSA

Si è già anticipato nell'introduzione a questo rapporto come la ricostruzione delle attività delle Regioni in materia di sicurezza venga presentata qui in maniera diversa e decisamente più sintetica rispetto alla parte del lavoro riguardante le città. Non verranno infatti considerati i risultati relativi alle opinioni e rappresentazioni dei Presidenti di Regione, ma si concentrerà l'attenzione sulle aree di attività in cui le Regioni si sono impegnate in questi anni. Il periodo di riferimento per la ricostruzione delle attività regionali parte, come nel caso delle città, dal 1994, ma è stato aggiornato con una ulteriore ricognizione effettuata nel febbraio del 2000. Le attività che qui indichiamo offrono quindi un quadro decisamente aggiornato delle attività regionali in tema di sicurezza. I materiali utilizzati non sono soltanto quelli raccolti tramite la ricerca, quindi, ma anche una ulteriore documentazione, che viene analiticamente riportata alla fine del capitolo.

2. LA CONOSCENZA DEI FENOMENI

Il primo problema che si è presentato alle Regioni è stato quello della conoscenza, sia che si tratti di criminalità organizzata o diffusa, sia che si tratti di inciviltà o di paura della criminalità. L'Italia, infatti, è ancora priva sia di affidabili sistemi di raccolta e restituzione continuativa delle informazioni di base relative ai diversi aspetti della sicurezza, nonostante gli sforzi messi in atto recentemente dall'Istat e dal



Dipartimento della pubblica sicurezza, sia di istituzioni scientifiche in grado di restituire una visione d'insieme, secondo metodologie consolidate, delle problematiche della sicurezza alle diverse scale territoriali. Le informazioni disponibili sono infatti disperse, disomogenee, difficilmente accessibili, non correlate e spesso datate. Di qui la necessità per le Regioni di impegnarsi in attività di ricerca, prima sporadiche poi sempre più continuative fino alla decisione di costituire, in molti casi, degli "osservatori" permanenti; è questa l'esperienza di molte Regioni e Province autonome fra cui il Piemonte, il Trentino, la Liguria, l'Emilia-Romagna, le Marche, la Toscana, l'Umbria, il Lazio. Ma ciò che è più importante da segnalare, sulla base delle esperienze realizzate fin qui, è il carattere ottimale, riconosciuto in generale anche dalle città, della dimensione regionale per queste iniziative. La dimensione regionale sembra infatti la più idonea, almeno in questa fase, per approfondire conoscenze che hanno al centro le città, che si costruiscono sull'integrazione di più fonti nazionali e locali, sul confronto fra realtà simili a diverse scale territoriali. Si tratta dunque di un primo campo di iniziativa in tema di sicurezza nel quale le Regioni hanno dimostrato di essere utili.

3. LA NECESSITÀ DEL COORDINAMENTO

Molte città nell'affrontare nuove iniziative in tema di sicurezza avvertono due ordini di problemi: evitare di muoversi in modo isolato rispetto alle città limitrofe e nel confronto con le Autorità di pubblica sicurezza, disporre di un coerente retroterra regionale per le materie che hanno un impatto più diretto sulle politiche di sicurezza come la qualità e la riqualificazione urbana, le politiche sociali, la formazione, la polizia amministrativa. Nascono di qui, spesso attraverso percorsi condivisi con le città, i primi documenti politico-programmatici regionali, come quelli del Lazio, dell'Emilia-Romagna, del Trentino e quello, recentissimo, della Toscana. Anche in questo caso si tratta di iniziative utili allo sviluppo di politiche regionali di sicurezza e sicuramente generalizzabili.

4. UNO SPAZIO GIURIDICO PER L'AZIONE

Nello sperimentare iniziative regionali in tema di sicurezza che acquistano nel tempo continuità ed organicità si pone, ad un certo punto necessariamente, l'esigenza di passare dal sostegno indiretto a singole iniziative promosse dalle città, che si sviluppano solitamente



nell'ambito delle politiche regionali di settore, ad un'azione regionale coordinata, direttamente finalizzata alla promozione della sicurezza urbana, con finanziamenti finalizzati e prassi tecnico-amministrative proprie.

Si pone così il problema del riconoscimento di uno spazio giuridico legittimo per politiche regionali di sicurezza. Un tema, questo, che è stato affrontato con specifici interventi legislativi, nel corso del 1999, dalla Sicilia e dall'Emilia-Romagna ed in tempi recentissimi, nel gennaio del 2000, dalla Lombardia. Interventi legislativi che si trovano attualmente in posizioni differenziate: quello della Sicilia è stato "congelato" da un ricorso del Governo alla Corte costituzionale; quello della Lombardia deve ancora passare al vaglio di legittimità del Governo; mentre quello dell'Emilia-Romagna è definitivamente operante dal Marzo del 1999 ed è stato ripreso, sul punto in questione, da un successivo progetto di legge della Provincia autonoma di Trento.

Questi due ultimi Enti, che hanno predisposto testi organici per la promozione di nuove politiche di sicurezza nelle città, definiscono in legge come compito proprio "la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale (provinciale)" finalizzato al "conseguimento di un'ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale (provinciale)". Queste norme, già di per sé una novità, affrontano due problemi di interesse nazionale, di cui il primo di rilievo costituzionale. Per la prima volta infatti si riconosce che esiste una "un'ordinata e civile convivenza delle città e del territorio regionale (provinciale)" come finalità distinta rispetto "all'ordinata e civile convivenza della nazione", che è la formulazione con cui in Italia si identifica la tutela della "sicurezza e dell'ordine pubblico", che la Costituzione riserva in maniera vincolante agli organi dello stato. Accanto a questo, ed è il secondo punto, viene affrontato anche il tema del rapporto con le Istituzioni responsabili della sicurezza pubblica, in particolare con le tre Polizie nazionali. Infatti, riconoscendo alla Regione e alla Provincia autonoma il compito di promuovere un "sistema integrato di sicurezza", si riconosce loro, di fatto, un potere formale di iniziativa anche verso queste ultime.

Le legge della Regione Sicilia è invece formulata, sul punto, in maniera assai più incisiva, anche in ragione del carattere "speciale" del suo Statuto, ed è certo questa la ragione del ricorso del Governo; la legge attribuisce infatti ad un "Comitato regionale per la sicurezza" presieduto dal Presidente della Regione e composto, fra gli altri, dai Questori operanti nell'isola, il compito di "proporre... misure ordinarie e



straordinarie volte a garantire la sicurezza dei cittadini, del patrimonio pubblico regionale e delle attività economiche che si svolgono nel territorio della Regione”.

Diversa ancora l'impostazione della Legge della Regione Lombardia che ha rinviato, come si legge nella relazione di accompagnamento, ad un successivo atto legislativo una più avanzata interpretazione del concetto di “sicurezza urbana” per concentrarsi nell'immediato sugli strumenti atti a sostenere finanziariamente l'iniziativa delle istituzioni locali ed in particolare dei comuni – e per il tramite di questi anche delle forze dell'ordine – volta a ripristinare adeguati standard di vivibilità e sicurezza.

5. IL RACCORDO CON LE ISTITUZIONI RESPONSABILI DELLA SICUREZZA PUBBLICA E CON LA MAGISTRATURA

È difficile immaginare una politica regionale al servizio delle città volta a promuovere nuove politiche di sicurezza, di cui le politiche criminali sono parte integrante, senza porsi il problema di individuare “modalità e luoghi” di concertazione con le Autorità provinciali di pubblica sicurezza e i responsabili delle Forze di polizia, e di raccordo con l'Autorità giudiziaria, per quelle materie che Regioni e Città ritengono possano essere più utilmente affrontate a scala regionale. Problema questo affrontato, ma non certo risolto, sul versante delle Autorità di polizia, anche dalle Città sia con la sottoscrizione di protocolli d'intesa fra Sindaci e Prefetti, sia con le modifiche apportate recentemente, con legge dello Stato, alla composizione ed al funzionamento dei Comitati provinciali per l'Ordine e la sicurezza pubblica; Comitati che rappresentano per altro anche l'unica possibile sede di raccordo con l'autorità giudiziaria. In questo caso le esperienze regionali sono troppo poche, e in campo giudiziario nulle, se si esclude la giustizia minorile e gli interventi a favore della popolazione detenuta, per trarre da esse qualche utile indicazione sul modo di affrontare il problema. Certe esse indicano che il problema esiste e che va affrontato.



6. I CAMPI DI AZIONE

Pur avendo svolto le Regioni e le Province autonome, in questi anni, una iniziativa ancora discontinua con caratteristiche più promozionali che operative, esistono comunque diverse esperienze significative, orientate alla sicurezza e al contrasto della criminalità, che è bene richiamare in quanto offrono indicazioni comunque utili per chi volesse cimentarsi sui medesimi temi.

Il campo di intervento più antico e generalizzato, anche se solo recentemente reinterpretato come uno degli strumenti più idoneo ad intervenire sulla sicurezza delle città, è la polizia amministrativa e in particolare la sua configurazione in Corpo di polizia municipale. In attesa della riforma della legge quadro, risulta che solo l'Emilia-Romagna, abbia affrontato, nella legge già richiamata, questa nuova finalizzazione, mentre sono molte le Regioni, fra cui il Piemonte, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, l'Abruzzo, che dedicano in questa fase una significativa e rinnovata attenzione a questo tema da cui certo scaturiranno a breve rilevanti iniziative significative.

Il secondo campo di intervento su cui molte Regioni si sono cimentate è quello dell'educazione alla legalità e alla convivenza. Da ricordare in particolare la legge della Campania che risale al 1985 e il lungo e strutturato impegno della Regione Toscana. Ma si tratta in entrambi i casi di iniziative che vanno attualizzate in funzione delle nuove problematiche di sicurezza delle città, secondo quanto affermano le stesse Regioni che le hanno promosse.

Il terzo campo di intervento riguarda il sostegno a favore delle vittime della criminalità organizzata e in particolare dei soggetti a rischio di usura. Molte sono state le regioni che si sono attivate sul tema dell'usura, come la Lombardia, il Piemonte, la Toscana, il Lazio, arrivando in molti casi alla realizzazione di iniziative e strumenti di intervento concreti, come nel caso delle Marche, dell'Umbria e della Basilicata, mentre l'Emilia-Romagna è intervenuta a favore delle vittime di specifici eventi. Ma è certo la recente legge regionale della Sicilia a rappresentare in questo campo un intervento che non ha termini di paragone per la varietà degli interventi di risarcimento diretto previsti a favore delle vittime della criminalità organizzata, per l'articolazione delle procedure e delle risorse organizzative messe in campo.

Il quarto campo riguarda gli interventi a favore delle vittime della criminalità diffusa. Su questo terreno si sono cimentate, nell'ambito delle rispettive leggi regionali, sia la Lombardia che l'Emilia-Romagna ed entrambe hanno scelto di agire per via indiretta. La prima ha previsto



l'erogazione di contributi a favore di quei Comuni che costituiscono "pool assicurativi o fondi di solidarietà" a favore delle vittime di reato, mentre la seconda ha optato per il sostegno, anche finanziario, delle "associazioni e delle organizzazioni di volontariato che operano a favore delle vittime di reato".

Trattandosi di un campo, quello del risarcimento delle vittime di reato, allo stesso tempo centrale, per un nuovo approccio alle politiche di sicurezza, e di difficile realizzazione, non solo con riferimento alla deludente esperienza nazionale, ma anche con riferimento all'esperienza di altri paesi europei, sarà di grande importanza per tutti valutare gli esiti di una sfida così difficile.

Il quinto ed ultimo campo di intervento sperimentato riguarda il sostegno finanziario delle Regioni alla sperimentazione, in quanto tale, di nuove politiche di sicurezza nelle città o di iniziative ad esse direttamente finalizzate. Qui il campo si restringe nuovamente a chi, come l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la Provincia di Trento, ha deciso di dotarsi di strumenti legislativi specifici, essendone una diretta conseguenza.

7. PRINCIPALI FONTI UTILIZZATE PER LA REDAZIONE DEL DOCUMENTO

- 1) I materiali raccolti dalla Regione Emilia-Romagna nell'ambito della ricerca sulle politiche di sicurezza in Italia patrocinata nel 1998 dalla Conferenza delle Regioni, dall'Anci e dal Ministero dell'Interno.
- 2) Consiglio regionale dell'Umbria, Legge regionale del 6 9 1995: Partecipazione ed adesione della Regione Umbria alla Fondazione Umbria contro l'usura.
- 3) Consiglio regionale del Lazio, Delibera di programma del 14 1 1997: Programma organico della Regione Lazio per la sicurezza delle città sotto il profilo della prevenzione e dell'intervento sui fenomeni di devianza e di disagio, nonché su quei fattori ambientali che minacciano il libero svolgimento delle attività istituzionali e delle attività produttive.
- 4) Consiglio regionale delle Marche, Legge regionale del 17 2 1998: Partecipazione della Regione Marche alla lotta contro la devianza sociale, la criminalità comune, la criminalità economica e la criminalità organizzata.
- 5) Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, Legge regionale del 21 4 1999 n. 3: Riforma del sistema regionale e locale.
- 6) Consiglio regionale della Sicilia, Legge regionale del 13 9 1999: Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro famigliari.



- 7) Giunta della Provincia autonoma di Trento, proposta di legge provinciale del 2 11 1999: Politiche provinciali per la sicurezza.
- 8) Regione, Anci ed Upi della Toscana, documento del 16 11 1999: Documento conclusivo dell'incontro sui temi delle sicurezza.
- 9) Consiglio regionale della Lombardia, Legge regionale del 11 1 2000: Interventi regionali per la sicurezza nei Comuni.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



Conclusioni

di Laura Martin e Rossella Selmini

Nella nostra relazione finale ci siamo limitati ad esporre i risultati principali dell'indagine: cercheremo ora di presentare di nuovo i principali aspetti emersi e di rispondere ad alcuni interrogativi e problemi che i risultati fanno emergere, con riferimento esclusivo alla parte di ricerca sulle città.

Da una prima verifica dei risultati dell'inchiesta svolta, sul piano delle opinioni degli intervistati, si può osservare che ci si trova, con ogni probabilità, in una fase di transizione rispetto al processo di assunzione da parte dei Sindaci del tema della sicurezza urbana come argomento dell'agenda politica e dell'attività amministrativa dei Comuni. Il problema viene oramai considerato come rilevante e, prevedibilmente, l'attenzione viene posta più sulla microcriminalità che sui fenomeni relativi alla grande criminalità organizzata.

La riflessione sulle cause del malessere vissuto dalle città verte principalmente su cause sociali di ordine generale, anche se con una significativa sottolineatura riguardo al fenomeno dell'immigrazione che sembra nel nostro paese costituire il centro del rinnovato interesse per la sicurezza dei cittadini. Ciò a differenza di altre realtà europee nelle quali la questione più importante in questo senso è stata quella giovanile.

Coerentemente con questa impostazione le risposte suggerite si pongono nell'ambito della cosiddetta prevenzione sociale, con il corollario di una maggiore efficacia del sistema giuridico penale che non ne enfatizza però il ruolo, specie in rapporto al tipo di pene previste delle quali non si richiede, in sostanza, l'inasprimento.

I Sindaci sono consapevoli di dovere rispondere ad una domanda sociale di un loro organico coinvolgimento nella gestione della sicurezza urbana e sembrano ritenere a questo proposito che l'istituzione elettiva principale per fornire tale risposta resti il Comune. Tuttavia molti degli intervistati sembrano ancora assegnare una certa preminenza nel governo della questione sicurezza alle forze dell'ordine e ai suoi vertici nel territorio, cioè al Prefetto.

L'attivismo delle città italiane sui temi della sicurezza è comunque evidente ed alquanto diffuso, soprattutto se consideriamo che proprio



nel momento della realizzazione dell'indagine l'attenzione verso questi temi si è ulteriormente accresciuta e che alle attività descritte in queste pagine se ne saranno probabilmente aggiunte molte altre.

I problemi della sicurezza su cui i nostri amministratori centrano l'attenzione sono i problemi tradizionali della sicurezza per come essi sono emersi in tutte le realtà europee, con qualche interessante differenza. Microcriminalità e disordine urbano sono pressoché ovunque, perlomeno al Nord del paese, le questioni fondamentali. Dai risultati si nota anche la preoccupazione verso un fenomeno, quello dei furti in abitazione, che (come si vede anche nel nostro rapporto sull'andamento della criminalità in Emilia-Romagna) sembra rappresentare una reale "emergenza" di questi anni. Dove la situazione italiana presenta qualche specificità è nella rilevanza che le questioni della criminalità mafiosa continuano a mantenere nelle città del Sud e la diversa costruzione sociale del problema della violenza giovanile (a questo aspetto si è già accennato in precedenza). È interessante anche notare la diversa rilevanza che assumono i problemi a seconda che essi vengano, o meno, fatti rientrare in un progetto per la sicurezza. Mentre la criminalità economica e mafiosa viene segnalata come "problema" indipendentemente dal fatto che la città si sia dotata o meno di un progetto per la sicurezza, i *soft crimes* e le inciviltà e vandalismi vengono definiti come "problemi" in maniera assai più frequente dalle città che hanno avviato un progetto ufficiale su questi temi. L'assunzione della prospettiva della sicurezza nel lavoro quotidiano degli amministratori condiziona quindi la definizione del problema e la rilevanza che esso assume nelle politiche complessive dell'ente e porta a focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti specifici. Assai di rado compaiono riferimenti a problemi che "confinano" con il tema della sicurezza urbana: per esempio, la sicurezza stradale o la sicurezza sul lavoro.

Un altro aspetto interessante emerso dalla ricerca riguarda l'attenzione che si presta alla questione della sicurezza anche in assenza di attività specificamente indirizzate a questi problemi e/o in assenza di problemi particolari di insicurezza. In queste situazioni emerge la rilevanza tutta politica delle questioni della sicurezza ed anche il suo indubbio legame con la ricerca di una maggiore autonomia dei Comuni nella gestione delle politiche pubbliche. La sicurezza si riconferma quindi come un aspetto essenziale della ridefinizione dei poteri e delle competenze tra organi centrali dello Stato e autonomie locali. Una conferma di questo



aspetto si può trovare nel fatto che alcune città stipulano o intendono stipulare protocolli d'intesa con le Prefetture, anche nei casi in cui non vi siano particolari questioni di insicurezza da affrontare né si intenda avviare progetti ufficiali.

Alcune altre considerazioni conclusive riguardano le azioni di prevenzione adottate dalle città italiane, sia in presenza che in assenza di progetti per la sicurezza. Abbiamo visto che le azioni censite sono numerose e rispecchiano in buona parte il panorama delle misure classificate dalla letteratura internazionale come “nuova” prevenzione.

Complessivamente, il quadro delle attività effettivamente avviate si discosta un po' dalle opinioni che i sindaci hanno delle cause e delle possibili soluzioni ai problemi della criminalità, che, come abbiamo visto, vengono ricondotte in maniera prioritaria ai problemi sociali e alle conseguenti misure sociali di grandi rilievo.

Se infatti da questo piano più astratto passiamo alla pratica quotidiana della prevenzione vediamo che, con notevole pragmatismo, ci si concentra assai spesso su misure di carattere situazionale, sulla ricerca di accorgimenti e strumenti che possano introdurre modificazioni nei contesti e sugli effetti degli eventi criminosi o delle inciviltà. Le misure di sorveglianza rappresentano, in questo quadro, l'intervento più diffuso, mentre appare meno significativo il ricorso alla videosorveglianza, un intervento che, al momento della realizzazione della ricerca, non aveva ancora assunto quel rilievo che avrà nei mesi immediatamente successivi e che fa supporre una assai maggiore diffusione, oggi, dei sistemi tecnologici di controllo a distanza.

Sempre nel quadro della prevenzione situazionale, vediamo che essa è affidata in maniera significativa alla polizia municipale, che sta assumendo un ruolo di primo piano nel complesso delle politiche di sicurezza.

Un altro aspetto interessante riguarda la trasformazione che stanno subendo le misure più tradizionali di prevenzione sociale, o, meglio, l'aprirsi di nuovi campi di intervento per misure che abbiano la finalità di intervenire in via prioritaria sulle cause degli eventi. Tali cause non vengono più ricondotte, soltanto, ai “grandi” problemi quali la disoccupazione, la povertà, l'emarginazione, ma, coerentemente con



le profonde trasformazioni che i paesi occidentali stanno affrontando, emergono i problemi dell'accesso ineguale alle risorse e ai servizi, la sfiducia verso le istituzioni, la frammentazione e la difficoltà di integrazione dei vari segmenti delle società. Da qui, la consistente individuazione di servizi sociali di tipo nuovo, rivolti anche a gruppi sociali che difficilmente potremmo considerare "marginali" per il loro livello di reddito, ma che hanno perso in parte la loro egemonia culturale e sociale nelle città e che appaiono particolarmente esposti alle difficoltà delle grandi trasformazioni urbane. Da qui, l'ampia gamma di servizi alle vittime, di forme di mediazione dei conflitti, e l'insieme di misure rivolte alle comunità locali al fine di rinsaldare i legami dei cittadini tra di loro e tra i cittadini e le istituzioni.

Per concludere, vale la pena di ricordare come si presenta, nelle sue caratteristiche essenziali, la distribuzione della prevenzione sociale e di quella situazionale nelle diverse città. Quest'ultima tende ad essere privilegiata, rispetto alla prevenzione sociale, nelle città del Nord ovest e del Centro, mentre lo scarto tra le due tipologie è quasi irrisorio nelle città del Nord-Est e in quelle del Sud e se in quest'ultimo caso la causa è indubbiamente da ricercarsi nel rilievo delle azioni per la prevenzione della devianza giovanile, più difficile è spiegare l'equilibrio che le due misure conoscono nelle città del Nord-Est. Probabilmente, a condizionare questo risultato, sono le misure avviate dalle città dell'Emilia-Romagna e da alcune città del Veneto, tra cui Venezia e Padova, caratterizzate da consistenti e ricchi programmi di sicurezza che prevedono numerose attività di tipo sociale.

Pur facendo un notevole ricorso alle misure di prevenzione situazionale, le città governate da giunte di centro sinistra tendono ad equilibrare maggiormente questa forma di prevenzione con la prevenzione sociale: un tentativo assai meno evidente nel caso di comuni governati dal centro destra e dalla Lega Nord. Una differenza che è facile spiegare con la filosofia di fondo che vede il primo tipo di amministrazione intenzionato a mantenere un impegno consistente nella prevenzione sociale. Abbiamo anche visto, però, che le misure di prevenzione situazionale sono comunque quelle prevalentemente utilizzate anche dalle amministrazioni di centro sinistra.

Ricordiamo infine che i progetti di sicurezza e, nel loro complesso, le misure di prevenzione non appartengono soltanto, in Italia, alla



esperienza delle grandi città, ma si ritrovano in maniera abbastanza diffusa anche nelle città di piccole e medie dimensioni. Vediamo così come i tre gruppi di comuni che vanno da 50 a oltre 200mila abitanti non si differenzino in maniera significativa nell'adozione di queste misure – sia sociali che situazionali – mentre l'unica differenza importante, ed anche questa alquanto ovvia, si riscontra tra questi tre gruppi quello delle città fino a 50.000 abitanti.

Esigenze di spazio e di sintesi impediscono di approfondire ulteriormente alcune questioni interessanti che la ricerca solleva. Tanti aspetti meriterebbero un approfondimento, soprattutto sul piano qualitativo, e molti spunti di riflessione potrebbero essere arricchiti da una ricerca su alcuni casi. Ricordiamo, tuttavia, che questa indagine ha rappresentato la prima fase di un lavoro, che potrà, in futuro, essere ulteriormente approfondito per alcuni aspetti e che sarà comunque ripetuto a distanza di 5 anni per analizzare, dopo aver ricostruito le origini, quale sarà il futuro sviluppo delle politiche di sicurezza in Italia.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



BIBLIOGRAFIA

- Bandini T., Gatti U., Marugo M.I., Verde A. (1991) *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Milano, Giuffrè.
- Baratta A. (1993) *I nuovi orizzonti della prevenzione*, in "Sicurezza e territorio", 2, pp. 9-14.
- Barbagli M. (1995) *L'occasione e l'uomo ladro. Furti e rapine in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Barbagli M. (1998) *Reati, vittime, insicurezza dei cittadini*, relazione presentata al seminario Istat "La sicurezza dei cittadini", Roma, 22 settembre 1998, non pubblicata.
- Barbagli M. (1999) *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino.
- Berkmoes H. e Bourdoux G.L. (1986) *La prevention de la criminalité*, in "Revue de droit penal et de criminologie", 8/9/19, pp. 733-782.
- Brantingham P.J., Faust F.L. (1976) *A Conceptual Model of Crime Prevention*, in "Crime and Delinquency", 22, 3, pp. 284-296.
- Clarke R.V. (1983) *Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope*, in "Crime and Justice", 4, pp. 225-256.
- Clarke R.V. (1995) *Situational Crime Prevention*, in Torny e Farrington [1995] (a cura di), *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*, "Crime and Justice", 19, pp. 151-236.
- Cohen L.E., Felson M. (1979) *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, in "American Sociological Review", 44, pp. 588-608.
- Cornish D. B. e Clarke R.V. (a cura di) (1986) *The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspective on Offending*, New York, Springer-Verlag.
- Crawford A. (1996) *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnership*, Oxford, Clarendon Press.
- Fasol R. (1999) *Rapporto di ricerca sulla Regione Emilia-Romagna e sulle città emiliano-romagnole*, non pubblicato.
- Felson M. (1992) *Routine Activities and Crime Prevention: Armchair Concepts and Practical Action*, in "Studies on Crime and Crime Prevention", 1, pp. 30-34.



- Eklom P. (1996) *Towards a Discipline of Crime Prevention: A Conceptual Framework*, Home Office Research and Statistical Directorate, paper non pubblicato.
- Garland D. (1996) *The Limits of the Sovereign State*, in “The British Journal of Criminology”, 36, 4, pp. 445-465.
- Gilling D. (1993) *Multi-Agency Crime Prevention in Britain: the Problem of Combining Situational and Social Strategies*, in “The Howard Journal of Criminal Justice”, 3, pp. 246-257.
- Gilling D. (1997) *Crime Prevention. Theory, Policy and Politics*, London, UCL.
- Graham J. e Bennet T. (1995) *Crime Prevention Strategies in Europe and North America*, European Institute for Crime Prevention and Control, vol. 28, Helsinki-New York.
- Johnston V. e Shapland J. (1997) *The United Kingdom and the New Prevention*, in Hebberecht e Sack [1997] pp. 33-59.
- Hastings R. (1998) *La prévention du crime par le développement social: une stratégie à la recherche d'une synthèse*, in “Criminologie”, 1, XXXI, pp. 109-123.
- Hebberecht P. e Sack F. (a cura di) (1997) *La prevention de la delinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Paris, L'Harmattan.
- Hebberecht P. e Sack F. (1998) *Les nouvelles formes de prevention en Europe*, in Hebberecht e Sack [1997], pp. 7-20.
- Hindelang M.J., Gottfredson M. R., Garofalo J. (1978) *Victims of Personal Crime: an Empirical Foundation for a Theory of Personal Victimization*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- Hope T. (1995) *Community Crime Prevention*, in Tonry e Farrington [1995], pp. 21-89.
- Pavarini M. (1994) *Bisogni di sicurezza e questione criminale*, in “Rassegna italiana di criminologia”, 4, pp. 435-462.
- Pease K. (1997) *Crime Prevention*, in M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, 2nd ed., pp. 963-996.
- Peyre V. (1986) *Introduction. Elements d'un debat sur la prévention de la delinquance*, in “Annales de Vaucresson”, 1, 24, pp. 9-13.



Robert P. (1991) *Les chercheurs face aux politiques de prévention*, in AA.VV. [1991] *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris, L'Harmattan.

Roché S. (1999) *Le nuove tematiche della criminalità e della sua prevenzione in Francia*, in "Polis", 1, pp. 99-120.

Roselli L. (1999) *Rapporto di ricerca sulla Regione Lombardia e sulle città capoluogo lombarde*, non pubblicato.

Rosenbaum D.P. (a cura di) (1985) *Community Crime Prevention: Does it Work?* Sage, Beverly Hills.

Tonry M. e Farrington D. (a cura di) (1995) *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*, "Crime and Justice", 19.

Tremblay R. e Craig W. (1995) *Developmental Crime Prevention*, in Tonry e Farrington [1995] pp. 151-236.

van Dijk J.J.M. e de Ward J. (1991) *A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects; With a Bibliography*, in "Criminal Justice Abstracts", September, pp. 483-503.

Walgrave L. e de Cauter F. (1986) *Une tentative de clarification de la notion de "prévention"*, in "Annales de Vaucresson", 1, 24, pp. 31-51.

Young J. (1975) *Working Class Criminology*, in I. Taylor, P. Walton, J. Young, (eds) *Critical Criminology*, London, Routledge and Kegan Paul.

Young J. (1986) *Il fallimento della criminologia: per un realismo radicale*, in "Dei delitti e delle pene", 3, pp. 387-415.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



ALLEGATI

Gli strumenti di rilevazione utilizzati nella ricerca



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



**Le politiche di governo della sicurezza
nelle città e nelle regioni d'Italia**

QUESTIONARIO

Città (Regione)

Ruolo

data.....



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



QUESTIONARIO 1

In apertura del nostro colloquio, siamo interessati a conoscere il suo punto di vista su alcuni aspetti generali, cominciando con una domanda che riguarda l'Italia.

1. A suo avviso, negli ultimi cinque anni in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata?

È diminuita		1
È rimasta ai livelli precedenti		2
È aumentata		3
Non so		4

2. Invece, parlando della situazione della sua città, per quanto riguarda il pericolo della micro-criminalità, il territorio che Lei governa (città o regione) risulta colpito?

Pesantemente colpito		1
Mediamente colpito		2
Leggermente colpito		3
A rischio		4
Indenne		5
Non so		6

3. E riguardo alla criminalità organizzata (intendendo per "criminalità organizzata" le grandi organizzazioni criminali italiane o straniere), il territorio che Lei governa (città o regione) risulta colpito?

Pesantemente colpito		1
Mediamente colpito		2
Leggermente colpito		3
A rischio		4
Indenne		5
Non so		6



4. Tornando a livello generale e prendendo in esame l'andamento degli ultimi cinque anni, a suo avviso, le città italiane sono diventate più o meno sicure?

	Genericamente	Dal punto di vista oggettivo (dei dati)	Dal punto di vista soggettivo (dei cittadini)	
Più sicure				1
Sicure come prima				2
Meno sicure				3
Non so				4

5. E per quanto riguarda la sua città (regione)?

	Genericamente	Dal punto di vista oggettivo (dei dati)	Dal punto di vista soggettivo (dei cittadini)	
Più sicure				1
Sicure come prima				2
Meno sicure				3
Non so				4

Sul tema della sicurezza abbiamo già raccolto alcune affermazioni. Può dirci qual è il suo grado di accordo con le due che seguono?

[Può risponderci dicendo se è Molto / Abbastanza / Poco/ Per niente d'accordo]

6. “Il problema della sicurezza nelle città costituisce da anni una delle più importanti fonti di preoccupazione per i cittadini che vi abitano”

Molto d'accordo		1
Abbastanza d'accordo		2
Poco d'accordo		3
Per niente d'accordo		4
Non so		5

7. “In questi ultimi anni il problema della sicurezza nelle città del nostro paese è stato sopravvalutato rispetto alla situazione reale”

Molto d'accordo		1
Abbastanza d'accordo		2
Poco d'accordo		3
Per niente d'accordo		4
Non so		5



8. Continuiamo a parlare di questioni generali. Le leggerò una serie di elementi che possono favorire il manifestarsi della criminalità. Ci potrebbe dire il suo grado d'accordo con ognuna di esse?

	Molto d'accordo	Abbastanza d'accordo	Poco d'accordo	Per niente d'accordo	Non so
	1	2	3	4	5
Mancanza di lavoro					
Rottura legami sociali tradizionali (famiglia, comunità locali, religione)					
Messaggi violenti dei mass media					
Infermità mentale					
Maggior diffusione della ricchezza					
Crisi dei valori					
Forti flussi immigratori					
Debolezza dello Stato nel reprimere la illegalità					
Aumento delle diseguaglianze					
Mancanza di opportunità nella vita					
Trasformazione delle città					
Connivenza di alcuni settori dell'Amministrazione dello Stato					
Presenza di immigrati clandestini					
Consumo diffuso di droghe					
Istinto criminale					
Altro:					



9. La stessa struttura di domanda vista poc'anzi abbiamo dovuto adottarla anche per una serie di **misure** che si potrebbero adottare per combattere la criminalità. Anche in questo caso parliamo dell'Italia in generale. Può dirci nuovamente qual è il suo grado d'accordo (o di disaccordo) con ognuna di esse?

	Molto d'accordo	Abbastanza d'accordo	Poco d'accordo	Per niente d'accordo	Non so
	1	2	3	4	5
Adottare misure speciali per la disoccupazione					
Introdurre moduli di educazione alla legalità nelle scuole					
Attivare progetti coordinati tra tutti i soggetti che operano sul territorio					
Costruire nuove carceri					
Aumentare l'organico delle forze dell'ordine					
Promuovere iniziative di recupero delle periferie delle città					
Pretendere una maggiore severità dai tribunali					
Aumentare le pene					
Migliorare il sistema scolastico					
Assicurare la certezza della pena					
Fermare il traffico di droga					
Ridurre le differenze sociali					
Introdurre la pena di morte					
Depenalizzare l'uso delle droghe leggere					
Applicare sanzioni alternative al carcere per i reati minori					
Aumentare i dispositivi di controllo elettronico nei luoghi dove possono verificarsi reati					
Aumentare la protezione di beni e persone da parte dei privati					
Limitare la quota di ingresso legale di extracomunitari					
Depenalizzare i reati minori					
Limitare il numero di campi nomadi nelle città					
Dare maggiore libertà di azione alle forze dell'ordine					
Altro (specificare)					

:



Qualora Lei avesse altre misure da suggerire o alcune precisazioni da fare in merito a queste stesse misure, ci farebbe piacere poterne prendere nota.

Dopo aver parlato di questioni generali, il nostro colloquio si sposterà adesso sulla situazione specifica della sua città (regione).

10. In primo luogo le chiediamo quale era, nel suo programma elettorale, lo spazio riservato alla questione della sicurezza rispetto alle varie forme [*micro/macro*] della criminalità.

Lo spazio era:	Microcriminalità	Criminalità organizzata	
Inesistente			1
Scarso			2
Rilevante			3
Rilevantissimo			4

11a. Sempre con riferimento alla sua città e da quanto emerge dal suo punto di vista (di sindaco), potrebbe dirci se i fenomeni specifici che ora le indicherò, negli ultimi cinque anni, hanno assunto nella sua realtà maggiore o minore rilevanza?

Abbiamo volutamente mescolato reati, fenomeni che destano allarme sociale e inciviltà. Cominciamo con l'andamento degli scippi.

	Aumento	Diminuzione	Stazionarietà	Inesistente	Non so
	4	3	2	1	0
Scippi					
Intimidazioni di stampo mafioso					
Spaccio di stupefacenti in strada					
Estorsioni					
Furti d'auto					
Danneggiamento del patrimonio pubblico					
Presenza di grande criminalità organizzata					
Reati contro la pubblica amministrazione					
Riciclaggio di denaro sporco					
Molestie/violenze sessuali (contro donne o minori)					
Violenze razziali					
Criminalità ad opera di bande giovanili					
Tossicodipendenza					
Atti vandalici					
Immigrazione extracomunitaria clandestina					
Usura					
Furti in appartamento					
Abusivismo commerciale					
Truffe					
Abusivismo edilizio					
Prostituzione di strada					
Accattonaggio					
Rumori molesti					
Presenza di zingari e nomadi					
Presenza dei "senza fissa dimora"					
Comportamenti incivili ad opera di bande giovanili					
Zone poco illuminate					
Aree in condizioni di elevato degrado urbano					
Parchi pubblici poco frequentati dai cittadini					
Altro (specificare):					

⋮



→ SOLO PER I PRESIDENTI DI REGIONE ←

11b. Le indicherò ora alcuni macrofenomeni riconducibili ai temi della sicurezza e della criminalità. Ciò che Le chiediamo è in che misura **sono diventati oggetto della sua attenzione** come Presidente della Regione (come problemi presenti nella sua regione su cui si è impegnato personalmente con dichiarazioni (anche giornalistiche), iniziative convegnistiche o atti politico-istituzionali)

[La misura è una semplice valutazione di molto/abbastanza/poco o per niente].

	Molto	Abbastanza	Poco	Per nulla
	4	3	2	1
Usura				
Criminalità organizzata				
Criminalità di strada o diffusa				
Organizzazione ed efficienza delle forze dell'ordine				
Organizzazione ed efficienza della magistratura				
Risanamento di quartieri degradati				
Immigrazione irregolare o clandestina				
Conflitti su base etnica o razziale				
Molestie o violenze sessuali (contro donne e minori)				
Abusivismo commerciale				
Abusivismo edilizio				
Altro:				

Le vengono in mente altri fenomeni sui quali la Regione si è impegnata?



—> PER TUTTI – E veniamo adesso a parlare dei progetti per la sicurezza urbana.

12. Attualmente esiste un progetto complessivo sulla sicurezza urbana?

Sì	—> dom. 13 e 14
No	—> dom. 15 e successive

13. L'Amministrazione ha intenzione di continuare a sviluppare il tema della sicurezza urbana in futuro, diciamo nell'arco dei prossimi 9 mesi?

No	—> vai a dom. 16e
Sì	

14. Se sì, come?

[Dom. aperta, da registrare]

.....
.....
.....



14a. Vuole attivare atti politici?

	Si	No	No, perché già fatto
	1	2	3
Discussione in Consiglio			
Provvedimenti legislativi			
Approvazione Giunta atti relativi alla sicurezza			
Ordini del giorno Giunta			
Provvedimenti Giunta			
Ordinanza del sindaco			
Protocolli di intesa con Prefettura			
Intese con associazioni del volontariato			
Intese con altri Enti locali			
Intese con altri Enti dello Stato			

14b. Vuole organizzare convegni, seminari, tavole rotonde, ecc. sul tema?

Si	No
1	2

14c. Vuole sviluppare ricerche, studi sulle condizioni di sicurezza urbana nel proprio territorio?

	Si [1]	Si, per la prima volta [2]	No [3]
Generali			
Ricerche su temi specifici, quali?			

14d. Vuole intervenire su aspetti specifici; quali?

[Dom. aperta, da registrare]

.....

.....

.....



→ solo per chi risposto No alla dom. 12 ←

15. L'Amministrazione ha intenzione di sviluppare il tema in futuro, diciamo nei prossimi 9 mesi?

No	→ vai a dom. 17
Si	→ vai a dom. 16

16. Se si, come?

[Dom. aperta, da registrare]

16a. Vuole attivare atti politici?

	Si	No
Discussione in Consiglio		
Provvedimenti legislativi		
Approvazione Giunta atti relativi alla sicurezza		
Ordini del giorno Giunta		
Provvedimenti Giunta		
Ordinanza del sindaco		
Protocolli di intesa con Prefettura		
Intese con associazioni del volontariato		
Intese con altri Enti locali		
Intese con altri Enti dello Stato		

16b. Vuole organizzare convegni, seminari, tavole rotonde, ecc. sul tema?

Si	No
----	----

16c. Vuole sviluppare ricerche, studi sulle condizioni di sicurezza urbana nel proprio territorio?

	Si [1]	Si, per la prima volta [2]	No [3]
Generali			
Ricerche su temi specifici, quali?			



16d. Vuole sviluppare per la prima volta un progetto complessivo sul tema?

	No	→ vai a dom. 16e
	Si	Dotandosi di un'apposita struttura?

16d1. [Dotandosi di un'apposita struttura?]

	No	→ vai a dom. 16d2
	Si	Che tipo di struttura?

In staff al Sindaco		1
Presso un settore dell'Amministrazione; quale?		2
Come settore a sé stante		3
Consulenza esterna		4
Altro (specificare)		5

16d2. Coordinandosi con altri Enti?

	No	→ vai a dom. 16e
	Si	Quali?

	SI [1]	NO [2]
Prefettura		
Polizia		
Carabinieri		
Guardia di Finanza		
Altri comuni		
Provincia		
Regione		
Associazioni del volontariato, quali?		
Scuole		
Ministero di Grazia e Giustizia		
Altro:		



16e. Vuole intervenire su aspetti specifici? Quali?.

[Dom. aperta, da registrare]

.....
.....
.....

→ PER TUTTI ←

17. Finora abbiamo parlato di interventi per la sicurezza urbana, un termine che a questo punto merita forse di essere articolato meglio. Lei quale definizione potrebbe darci a questo proposito.

[Dom. aperta, da registrare]

.....
.....
.....

18. Torniamo adesso ad affrontare alcuni assetti istituzionali. La legislazione nazionale sulla sicurezza e l'ordine pubblico affida le competenze in materia, a livello locale, al Prefetto. Lei è favorevole a questa distribuzione delle competenze?.

1	Molto favorevole		
2	Abbastanza favorevole		vai a dom. 20
3	Poco favorevole		
4	Per niente favorevole		vai a dom. 19
5	Non so		vai a dom. 20

19. Se poco (o per niente) favorevole, perché? (possibili risposte multiple)

Perché sarebbe necessario attribuire maggiori poteri in capo al Questore/Prefetto	1
Perché sarebbe necessaria una ripartizione di responsabilità e poteri con il Sindaco	2
Perché sarebbe necessaria una ripartizione di responsabilità e poteri con il presidente della regione	3
Perché (altro):	4



20. Alcuni Comuni hanno assunto, pur nel quadro della vigente legislazione, un ruolo più attivo in materia di sicurezza urbana. Lei condivide questo orientamento?

(risposte alternative: scegliere quella più vicina alla convinzione dell'intervistato)

Si.	1
No, perché il ruolo dovrebbe essere ancora più incisivo	2
No, perché la materia non rientra tra i compiti del comune	3
No, perché i comuni non hanno risorse sufficienti per svolgere questo ruolo	4
No, perché (altro)	5

21. Anche alcune Regioni hanno assunto, pur nel quadro della vigente legislazione, un ruolo più attivo in materia di sicurezza urbana. Lei condivide questo orientamento? *(Idem come sopra)*

Si.	1
No, perché il ruolo dovrebbe essere ancora più incisivo	2
No, perché la materia non rientra tra i compiti della Regione	3
No, perché le Regioni non hanno risorse sufficienti per svolgere questo ruolo	4
No, perché (altro)	5

	Si	No
22. Ritiene che in futuro la legislazione dovrebbe essere modificata nel senso di prevedere maggiori competenze in capo ai Comuni in materia di sicurezza urbana?		
23. Ritiene che in futuro la legislazione dovrebbe essere modificata nel senso di prevedere maggiori competenze in capo alle Regioni in materia di sicurezza urbana?		



24. *[solo per i Sindaci]* Da ultimo abbiamo alcune domande sulle forze di polizia. Cominciamo da quelle nazionali. Che giudizio complessivo dà dell'efficacia della loro azione per garantire la sicurezza nella sua città

La loro azione è:	Molto efficace	Abbastanza efficace	Poco efficace	Per nulla efficace	Non so/ Non ho rapporti
	1	2	3	4	5
Polizia di Stato (PS)					
Carabinieri (CC)					
Genericamente					

25. *[solo per Regione: Da ultimo ancora un paio di questioni sugli assetti istituzionali.] [Per tutti] (Invece)* Relativamente agli aspetti che ora leggerò, quali secondo Lei sarebbero più utili in tema di sicurezza.

	Molto	Abbastanza	Poco	Per nulla	Non so
	1	2	3	4	5
Trasferire le competenze sull'orientamento delle polizie dal Prefetto al Sindaco					
Creare una polizia regionale					
Rafforzare il ruolo della polizia municipale nel contrastare la criminalità di strada					

Con quest'ultima domanda il colloquio è finito. Nello scusarci se talora il questionario è stato forse un po' "stretto" su questioni così delicate, siamo a chiederle se ha delle altre cose da aggiungere

[Dom. aperta, da registrare]

.....

Da ultimo, e anche a nome della Regione Emilia-Romagna, desidero ringraziarla per la Sua disponibilità.



QUESTIONARIO 2

Nell'affrontare il tema di cui abbiamo già parlato con il Sindaco, si partirà da una ricognizione generale sulle iniziative istituzionali.

1. Detto un po' più direttamente, siamo a chiederle se il tema della sicurezza urbana, **complessivamente inteso**, è stato oggetto di **atti politico-istituzionali** negli ultimi cinque anni?

Se sì, quali?

[Dom. aperta, da registrare]

.....

.....

.....

	Sì, stato di avanzamento			No
	Proposta in via di elaborazione	Proposta formalizzata	Proposta approvata	
Ordini del giorno Consiglio				
Mozioni del Consiglio				
Provvedimenti legislativi				
Provvedimenti Giunta				
Ordini del giorno Giunta				
Protocolli di intesa con Prefettura				
Protocolli di intesa con altri enti (comuni, prov. Reg., Associazioni)				
Relazioni del Sindaco/Pres. Regione a convegni, dibattiti, ecc.				

→ SOLO PER I COMUNI ←

- 2a. Indipendentemente da un intervento complessivo, sono stati prodotti atti di tipo politico-istituzionali, sempre nell'arco degli ultimi 5 anni, con oggetto la prevenzione di reati o inciviltà?

[Fare eventualmente alcuni esempi. Se invece i fenomeni sono già citati, registrare le risposte]



	Atti politici della Giunta	Atti politici del Consiglio	Oggetto di protocolli di intesa	Altri atti	Nessun atto
	4	3	2	1	0
Scippi					
Intimidazioni di stampo mafioso					
Spaccio di stupefacenti in strada					
Estorsioni					
Furti d'auto					
Danneggiamento del patrimonio pubblico					
Presenza di grande criminalità organizzata					
Reati contro la pubblica amministrazione					
Riciclaggio di denaro sporco					
Molestie/violenze sessuali					
Violenze razziali					
Criminalità ad opera di bande giovanili					
Tossicodipendenza					
Atti vandalici					
Immigrazione extracomunitaria clandestina					
Usura					
Furti in appartamento					
Abusivismo commerciale					
Truffe					
Abusivismo edilizio					
Prostituzione di strada					
Accattonaggio					
Rumori molesti					
Presenza di zingari e nomadi					
Presenza di senza fissa dimora					
Comportamenti incivili ad opera di bande giovanili					
Zone poco illuminate					
Aree in condizioni di elevato degrado urbano					
Parchi pubblici poco frequentati					
Altro (specificare)					

.....



→ SOLO PER LE REGIONI ←

- 2b. E per quanto riguarda i fenomeni specifici che ora le indicherò, sono stati prodotti atti di tipo politico-istituzionali negli ultimi 5 anni? Cominciamo da eventuali atti contro l'usura.

	Atti politici della Giunta	Atti politici del Consiglio	Oggetto di protocolli di intesa	Altri atti	Nessun atto
	4	3	2	1	0
Usura					
Criminalità organizzata					
Criminalità di strada o diffusa					
Risanamento di quartieri degradati					
Immigrazione irregolare o clandestina					
Conflitti su base etnica o razziale					
Molestie o violenze sessuale					
Abusivismo commerciale					
Abusivismo edilizio					
Altro:					

Le vengono in mente altri fenomeni sui quali la Regione si è impegnata?
[Dom. aperta, da registrare]

.....

→ PER TUTTI ←

3. Esiste un progetto complessivo sulla sicurezza urbana?

NO	→ vai a dom. 16
SI	→ se sì, in che fase è?

[Se sì, in che fase è?]

In via di elaborazione		1
All'esame della Giunta		2
Già inserito nel PEG		3
In via di attuazione		4
Altro:		5



4. In che anno l'Amministrazione ha formalizzato il **primo progetto** sulla sicurezza urbana?

Nel 19_____

5. Negli anni successivi è stato approvato un progetto specifico sul tema?

Si, tutti gli anni successivi		1
Si, ma solo negli anni...		2
No		3

6. Qual è l'attuale struttura organizzativa del progetto?

In staff al Sindaco		1
Presso un settore dell'Amministrazione. Quale?		2
Come settore a sé stante		3
È attivato con consulenze esterne		4
Altro tipo di struttura (specificare)		5

7. Chi ha la responsabilità amministrativa del progetto?

Il sindaco direttamente		1
L'Assessore a		2
Il dirigente a		3
Comandante Polizia Municipale		4
Consulente esterno		5

8. Il progetto prevede la supervisione scientifica delle iniziative da parte di esperti in materia?.

Si		1
No		2
È prevista per il futuro		3

9. Attualmente, (tra esterni e interni all'Amministrazione), quante sono le persone che lavorano **esclusivamente** per il progetto sulla sicurezza urbana?



Dirigenti n.	
Dipendenti a tempo pieno: n.	
Dipendenti a tempo parziale: n.	
Consulenti esterni n.	
Nessuno	

10. Approssimativamente, qual è il budget destinato annualmente al progetto?

Circa _____milioni

11. Il progetto prevede la realizzazione di:

	Si [1]	No [2]
Sondaggi di opinione		
Studi mirati a determinati fenomeni. Quali?		
Ricerche di vittimizzazione		
Rilevazioni statistiche della delittuosità nel territorio		
Convegni, tavole rotonde, conferenze		
Altro:		

12. Sempre relativamente al Vostro progetto, vediamo un attimo quali sono le relazioni che vengono intrecciate con altre strutture del vostro Ente o con Enti e Associazioni esterne. Cominciamo dalle strutture interne che sono coinvolte più frequentemente *[quotidianamente o settimanalmente]*, passando poi a quelle con le quali avete rapporti più saltuari.

	Quotidia- namente	1 o 2 volte mese	1 volta ogni 6 mesi	1 volta all'anno	Più raramente
	5	4	3	2	1
Politiche sociali					
Polizia municipale					
Bilancio					
Manutenzione					
Ufficio gabinetto Sindaco (o Pres. Regione)					
Giunta comunale (regionale)					
Consiglio comunale (regionale)					
Urbanistica					



	Quotidia- namente	1 o 2 volte mese	1 volta ogni 6 mesi	1 volta all'anno	Più raramente
	5	4	3	2	1
Politiche economiche					
Settore tossicodipendenze					
Altro (specificare)					

13. E vediamo adesso quali relazioni sono attivate all'esterno, sia in generale che per temi specifici.

	Settima- nalmente	1 o 2 volte mese	1 volta ogni 6 mesi	1 volta all'anno	Più raramente
	5	4	3	2	1
Prefettura					
Polizia					
Carabinieri					
Guardia di Finanza					
SERT (AUSL)					
AUSL (Altro settore)					
Altri comuni					
Provincia					
Regione					
Associazioni del volontariato, quali? – –					
Scuole					
Ministero di Grazia e Giustizia					
Altro (specificare)					

→ SOLO PER I COMUNI ←

14. Dopo aver fatto il quadro della struttura organizzativa che ruota intorno al progetto, torniamo a parlare di attività. Può dirci se su quei fenomeni (reati e inciviltà) che già ricordavamo all'inizio sono stati attivati degli interventi (indipendentemente dal fatto che siano inseriti o meno nel progetto "sicurezza")?
Cominciamo di nuovo con gli scippi.

[Per ogni intervento bisogna poi compilare la SCHEDA 2]



	Fa parte del progetto sicurezza	Non fa parte del progetto sicurezza	Non sono stati attivati interventi
	1	2	3
Scippi			
Intimidazioni di stampo mafioso			
Spaccio di stupefacenti in strada			
Estorsioni			
Furti d'auto			
Danneggiamento del patrimonio pubblico			
Presenza di grande criminalità organizzata			
Reati contro la pubblica amministrazione			
Riciclaggio di denaro sporco			
Molestie/violenze sessuali			
Violenze razziali			
Criminalità ad opera di bande giovanili			
Tossicodipendenza			
Atti vandalici			
Immigrazione extracomunitaria clandestina			
Usura			
Furti in appartamento			
Abusivismo commerciale			
Truffe			
Abusivismo edilizio			
Prostituzione di strada			
Accattonaggio			
Rumori molesti			
Presenza di zingari e nomadi			
Presenza di senza fissa dimora			
Comportamenti incivili ad opera di bande giovanili			
Zone poco illuminate			
Aree in condizioni di elevato degrado urbano			
Parchi pubblici poco frequentati			
Altro (specificare)			



→ SOLO PER LE REGIONI ←

15. Dopo aver fatto il quadro della struttura organizzativa che ruota intorno al progetto, torniamo a parlare di attività. Può dirci se su quei fenomeni che già ricordavamo all'inizio sono stati attivati degli interventi (indipendentemente dal fatto che siano ineriti o meno nel progetto "sicurezza")?

Cominciamo di nuovo da eventuali atti contro l'usura.

[Per ogni intervento bisogna poi compilare la SCHEDA 2.1]

	Fa parte del progetto sicurezza	Non fa parte del progetto sicurezza	Non sono stati attivati interventi
	1	2	3
Usura			
Criminalità organizzata			
Organizzazione ed efficienza della magistratura			
Risanamento di quartieri degradati			
Immigrazione irregolare o clandestina			
Conflitti su base etnica o razziale			
Molestie o violenze sessuali			
Abusivismo commerciale			
Abusivismo edilizio			
Altro:			

Le vengono in mente altri fenomeni sui quali la Regione si è impegnata?

[Dom. aperta, da registrare]

.....
.....
.....



SCHEDA 2

COMUNE (o REGIONE):

Fenomeno:

Tipo di intervento attivato	Livello di sviluppo			Tempo di attivazione (in mesi)		
	iniziale	intermedio	A regime	0-6	7-24	oltre 24
	1	2	3	1	2	3
Ricerche						
Convegni, seminari, conferenze						
Atti politici della Giunta						
Atti politici del Consiglio						
Protocolli di intesa con la Prefettura						
Protocolli di intesa con Associazioni del volontariato						
Intervento della polizia municipale						
Tavolo di coordinamento con altri Enti						
Servizio di aiuto alle vittime						
Illuminazione						
Interventi di arredo urbano						
Servizio di assistenza legale						
Operatori di strada						
Coinvolgimento dei cittadini						
Maggior intervento delle forze dell'ordine						
Centri di mediazione dei conflitti						
Campagne di informazione						
Intervento di riduzione del danno						
Organizzazione di pattugliamenti da parte di cittadini						
Altro (specificare)						

Note:



→ Dom. 16 – Per chi a risposto no alla domanda n. 3

→ SOLO PER I COMUNI ←

16a. Può dirci se su quei fenomeni (reati e inciviltà) che già ricordavamo all'inizio sono stati attivati degli interventi (indipendentemente dal fatto che siano inseriti o meno nel progetto "sicurezza")?

Ci riferiamo a fenomeni come gli scippi, lo spaccio, i furti in appartamento, etc..

[Per ogni intervento bisogna poi compilare la *SCHEDA 2*]

	No	Si	Pensate di proseguire in futuro?	
			si	no
	1	2	3	4
Scippi				
Intimidazioni di stampo mafioso				
Spaccio di stupefacenti in strada				
Estorsioni				
Furti d'auto				
Danneggiamento del patrimonio pubblico				
Presenza di grande criminalità organizzata				
Reati contro la pubblica amministrazione				
Riciclaggio di denaro sporco				
Molestie/violenze sessuali				
Violenze razziali				
Criminalità ad opera di bande giovanili				
Tossicodipendenza				
Atti vandalici				
Immigrazione extracomunitaria clandestina				
Usura				
Furti in appartamento				
Abusivismo commerciale				
Truffe				
Abusivismo edilizio				
Prostituzione di strada				
Accattonaggio				
Rumori molesti				
Presenza di zingari e nomadi				



	No	Si	Pensate di proseguire in futuro?	
			si	no
	1	2	3	4
Presenza di senza fissa dimora				
Comportamenti incivili ad opera di bande giovanili				
Zone poco illuminate				
Aree in condizioni di elevato degrado urbano				
Parchi pubblici poco frequentati				
Altro (specificare)				

→ Dom. 16 – Per chi a risposto no alla domanda n. 3

→ SOLO PER LE REGIONI ←

16b. Può dirci se su quei fenomeni che già ricordavamo all'inizio sono stati attivati degli interventi (indipendentemente dal fatto che siano ineriti o meno nel progetto "sicurezza")?

Cominciamo di nuovo da eventuali atti contro l'usura.

[Per ogni intervento bisogna poi compilare la SCHEDA 2]

	No	Si	Pensate di proseguire in futuro?	
			si	no
	1	2	3	4
Usura				
Criminalità organizzata				
Organizzazione ed efficienza della magistratura				
Risanamento di quartieri degradati				
Immigrazione irregolare o clandestina				
Conflitti su base etnica o razziale				
Molestie o violenze sessuale				
Abusivismo commerciale				
Abusivismo edilizio				
Altro:				



Le vengono in mente altri fenomeni sui quali la Regione si è impegnata?

[Dom. aperta, da registrare]

.....
.....
.....

→ PER TUTTI ←

Da ultimo, per completare il quadro delle informazioni le chiediamo alcuni, semplicissimi, dati personali.

Nome e cognome (M) (F)

Età (in anni compiuti) Titolo di studio

Grazie per la collaborazione!



Questionario 3 – Comandante PM

In apertura del nostro colloquio, siamo interessati a conoscere il suo punto di vista su alcuni aspetti generali, cominciando con una domanda che riguarda l'Italia.

1. A suo avviso, negli ultimi cinque anni in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata?

È diminuita		1
È rimasta ai livelli precedenti		2
È aumentata		3
Non so		4

2. Invece, parlando della situazione della sua città, e per quanto riguarda il pericolo della micro – criminalità, il territorio in cui lei opera, risulta colpito?

Pesantemente colpito		1
Mediamente colpito		2
Leggermente colpito		3
A rischio		4
Indenne		5
Non so		6

3. E riguardo alla criminalità organizzata (intendendo per “criminalità organizzata” le grandi organizzazioni criminali italiane o straniere), il territorio in cui Lei opera (città o regione) risulta colpito?

Pesantemente colpito		1
Mediamente colpito		2
Leggermente colpito		3
A rischio		4
Indenne		5
Non so		6



4. Tornando a livello generale e prendendo in esame l'andamento degli ultimi cinque anni, a suo avviso, le città italiane sono diventate più o meno sicure?

	Genericamente	Dal punto di vista oggettivo (dei dati)	Dal punto di vista soggettivo (dei cittadini)	
Più sicure				1
Sicure come prima				2
Meno sicure				3
Non so				4

5. E per quanto riguarda la sua città?

	Genericamente	Dal punto di vista oggettivo (dei dati)	Dal punto di vista soggettivo (dei cittadini)	
Più sicura				1
Sicura come prima				2
Meno sicura				3
Non so				4

6. Sempre con riferimento alla sua città e da quanto emerge dal suo punto di vista (di comandante della PM), potrebbe dirci se i fenomeni specifici che ora le indicherò, negli ultimi cinque anni, hanno assunto nella sua realtà maggiore o minore rilevanza?

Cominciamo con l'andamento degli scippi.

	Aumento	Diminuzione	Stazionarietà	Inesistente	Non so
	4	3	2	1	0
Scippi					
Intimidazioni di stampo mafioso					
Spaccio di stupefacenti in strada					
Estorsioni					
Furti d'auto					
Danneggiamento del patrimonio pubblico					
Presenza di grande criminalità organizzata					
Reati contro la pubblica amministrazione					
Riciclaggio di denaro sporco					
Molestie/violenze sessuali					
Violenze razziali					
Criminalità ad opera di bande giovanili					
Tossicodipendenza					



	Aumento	Diminuzione	Stazionarietà	Inesistente	Non so
	4	3	2	1	0
Atti vandalici					
Immigrazione extracomunitaria clandestina					
Usura					
Furti in appartamento					
Abusivismo commerciale					
Truffe					
Abusivismo edilizio					
Prostituzione di strada					
Accattonaggio					
Rumori molesti					
Presenza di zingari e nomadi					
Presenza di 'senza fissa dimora'					
Comportamenti incivili ad opera di bande giovanili					
Zone poco illuminate					
Aree in condizioni di elevato degrado urbano					
Parchi pubblici poco frequentati					
Altro (specificare):					

→ DECIDERE IN BASE ALLE INFORMAZIONI GIÀ DISPONIBILI ←

	A	Il progetto è imperniato sulla PM	→ continuare l'intervista sul questionario 2 e concluderla con le domm. 11-16 di questo
Il Comune ha attivato un progetto sulla sicurezza	B	Il progetto è imperniato su un altro settore/su un'altra struttura	→ vai alla dom. 7
	C	ma la PM non è coinvolta	→ vai alla dom. 8
Il Comune NON ha attivato un progetto sulla sicurezza	D	→	→ vai alla dom. 8

7. Per i fenomeni di cui abbiamo parlato poco fa, può dirci se la Polizia municipale ha attivato un intervento?. *[Registrare la risposta distinguendo se l'intervento si svolge nell'ambito del progetto sulla sicurezza urbana attivato dal Comune oppure no]*
Cominciamo di nuovo con gli scippi.



[Per ogni intervento che non fa parte del progetto bisogna poi compilare la SCHEDA 3]

	Fa parte del progetto sicurezza	Non fa parte del progetto sicurezza	Non sono stati attivati interventi
	1	2	3
Scippi			
Intimidazioni di stampo mafioso			
Spaccio di stupefacenti in strada			
Estorsioni			
Furti d'auto			
Danneggiamento del patrimonio pubblico			
Presenza di grande criminalità organizzata			
Reati contro la pubblica amministrazione			
Riciclaggio di denaro sporco			
Molestie/violenze sessuali			
Violenze razziali			
Criminalità ad opera di bande giovanili			
Tossicodipendenza			
Atti vandalici			
Immigrazione extracomunitaria clandestina			
Usura			
Furti in appartamento			
Abusivismo commerciale			
Truffe			
Abusivismo edilizio			
Prostituzione di strada			
Accattonaggio			
Rumori molesti			
Presenza di zingari e nomadi			
Presenza dei "senza fissa dimora"			
Comportamenti incivili ad opera di bande giovanili			
Zone poco illuminate			
Aree in condizioni di elevato degrado urbano			
Parchi pubblici poco frequentati			
Altro (specificare)			

:



8. In questi ultimi cinque anni la polizia municipale ha attivato interventi che riguardano la sicurezza urbana?

Si	→ proseguire con la dom. 9
No	→ dom. 10

9. Se sì, su che tipo di fenomeno? [per ogni intervento compilare la SCHEDA 3]

	Fa parte del progetto sicurezza	Non fa parte del progetto sicurezza	Non sono stati attivati interventi
	1	2	3
Scippi			
Intimidazioni di stampo mafioso			
Spaccio di stupefacenti in strada			
Estorsioni			
Furti d'auto			
Danneggiamento del patrimonio pubblico			
Presenza di grande criminalità organizzata			
Reati contro la pubblica amministrazione			
Riciclaggio di denaro sporco			
Molestie/violenze sessuali			
Violenze razziali			
Criminalità ad opera di bande giovanili			
Tossicodipendenza			
Atti vandalici			
Immigrazione extracomunitaria clandestina			
Usura			
Furti in appartamento			
Abusivismo commerciale			
Truffe			
Abusivismo edilizio			
Prostituzione di strada			
Accattonaggio			
Rumori molesti			
Presenza di zingari e nomadi			
Presenza dei "senza casa"			
Comportamenti incivili ad opera di bande giovanili			



	Fa parte del progetto sicurezza	Non fa parte del progetto sicurezza	Non sono stati attivati interventi
	1	2	3
Zone poco illuminate			
Aree in condizioni di elevato degrado urbano			
Parchi pubblici poco frequentati			
Altro (specificare)			

10. Ci potrebbe dire se sono stati attivati negli ultimi cinque anni gli interventi che ora le indicherò?

	Sì	No
	1	2
Vigile di quartiere		
Vigilanza di luoghi per motivi di sicurezza a richiesta dei cittadini		
Servizio di aiuto alle vittime di reato		
Informazioni ai cittadini su come prevenire i reati		
Accompagnamento ai pensionati a riscuotere la pensione		
Vigilanza presso le scuole per motivi di sicurezza		
Sorveglianza patrimonio pubblico per controllo delle inciviltà e dei vandalismi		
Altro:		

Apriamo adesso una finestra sul ruolo delle polizie municipali rispetto alla sicurezza.

11. Come forse Lei saprà, in molte realtà si vanno costituendo o già funzionano delle scuole regionali per le polizie municipali? Qual è la sua opinione su queste iniziative?

Molto d'accordo	1
Abbastanza d'accordo	2
Poco d'accordo	3
Per niente d'accordo	4
Non so	5



12. Ritiene che le Regioni debbano svolgere un effettivo ruolo di coordinamento delle polizie municipali del proprio territorio?

Si		1
No		2
Non so		3

13. Si parla anche, già da alcuni anni, di ipotesi di costituzione di corpi di polizia regionale. Ritiene utile la costituzione di tale corpo?

Molto utile	1		
Abbastanza utile	2		→ dom. 14
Poco utile	3		
Per niente utile	4		→ dom. 15
Non so	5		

14. Ci potrebbe dire molto sinteticamente quali compiti dovrebbe avere un tale corpo regionale?

[Dom. aperta, da registrare]

.....

15. In generale, quale pensa che sia il ruolo della polizia municipale nella sicurezza urbana, allo stato attuale e in prospettiva?

[Dom. aperta, da registrare]

.....



16. L'ultima domanda l'abbiamo riservata ad suo giudizio sulla qualità della collaborazione che, eventualmente, la Polizia di Stato e i Carabinieri hanno con la Polizia Municipale.

		Polizia di Stato	Carabinieri
1	Ottima		
2	Buona		
3	Sufficiente		
3	Scarsa		
5	Inesistente		
6	Preferirei non rispondere		

Con le domande abbiamo finito. Per completare le informazioni debbo ora chiederle alcuni dati personali.

DATI PERSONALI

Nome e cognome	
Età (in anni compiuti)	Sesso(M/F):
Titolo di studio (più elevato)	
Da che anno è nella PM?	
Da che anno è Comandante?	



SCHEDA 3

COMUNE:

Intervento relativo a:

Descrizione sintetica dell'intervento attivato in relazione al fenomeno:

Intervento relativo a:

Descrizione sintetica dell'intervento attivato in relazione al fenomeno:

Intervento relativo a:

Descrizione sintetica dell'intervento attivato in relazione al fenomeno:



VARIANTI AL QUESTIONARIO 3 PER LE REGIONI

Le porrò ora alcune domande per ricostruire le sue opinioni non sulla criminalità in generale, ma sul ruolo delle polizie municipali rispetto alla sicurezza.

In particolare:

In molte realtà si vanno costituendo o già funzionano delle scuole regionali per le polizie municipali? Qual è la sua opinione su queste iniziative?

Molto d'accordo		
Abbastanza d'accordo		
Poco d'accordo		
Per niente d'accordo		
Non so		

Ritiene che le Regioni debbano svolgere un effettivo ruolo di coordinamento delle polizie municipali del proprio territorio?

Si	
No	
Non so	

Si parla anche, già da alcuni anni, di ipotesi di costituzione di corpi di polizia regionale. Ritiene utile la costituzione di tale corpo?

Molto utile		
Abbastanza utile		
Poco utile		
Per niente utile		
Non so		

(Se molto, abbastanza utile)

Mi potrebbe dire molto sinteticamente quali compiti dovrebbe avere un tale corpo regionale?



QUESTIONARIO 4 (domande aperte)

1. Mi può dire se sono state presentate relazioni da parte dell'Assessore competente in convegni, conferenze, sedute del Consiglio regionale sul tema della polizia amministrativa locale e regionale?
2. Mi può dire se ci sono stati atti formali (legislativi o di indirizzo) in tema di polizia locale già assunti o in fase avanzata di elaborazione da parte della Giunta regionale?
3. Come è organizzato l'ufficio che si occupa della polizia municipale in regione?
4. Ci sono organismi di coordinamento regionale delle polizie municipali? Se sì, come sono organizzati; quali sono i membri; con quale frequenza si riuniscono, ecc? Esiste documentazione relativa a tali organismi? Se sì, raccogliere.
5. La Regione sostiene la formazione della polizia municipale? Se sì, come? Eventualmente, chi finanzia i corsi di formazione e chi li organizza dal punto di vista dei contenuti?
6. Esiste una scuola regionale di polizia municipale?
7. Nell'ambito delle attività regionali riguardanti le polizie municipali è stato affrontato il tema di come le polizie locali possono contribuire alla sicurezza delle città? Se sì, come?



**SCHEDA INFORMATIVA
SU CHI RICOPRE LA CARICA
E SULLA GIUNTA**

COMUNE:

REGIONE:

RUOLO:

DATI PERSONALI

Nome e cognome:

Età (in anni compiuti):

Sesso(M/F):

Titolo di studio (più elevato):

Da che anno ricopre questa carica:

(Se politico)

Partito o gruppo politico di appartenenza:

DATI SUL MANDATO ELETTORALE

◇ Solo per il Sindaco e/o Il Presidente di Regione ◇

Composizione maggioranza

Partito o gruppo politico di appartenenza

Data ultime elezioni

È al suo primo mandato? (sì/no)

Se no, periodi mandati precedenti



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”



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b



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 l'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 Fornacciarì, collabora alle attività di segreteria;

Annalisa Orlandi, referente per le attività amministrative.

Comitato scientifico:

In corso di nomina.



Maggio/Giugno 2000 – Quaderno n° 20b

Regione Emilia-Romagna

Anno 6 N° 20b – 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)